

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**
(Н И У « Б е л Г У »)

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

КАФЕДРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

**ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО–ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Выпускная квалификационная работа
обучающейся по направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция,
магистерская программа «Юрист в государственном управлении и
правоохранительной деятельности»
заочной формы обучения, группы 01001567
Черных Виктории Николаевны

Научный руководитель:
д.и.н., профессор
Богданов Сергей Викторович

Рецензент:
преподаватель кафедры АПД
БелЮИ МВД России
им. И.Д. Путилина, к.ю.н.,
капитан полиции
Дорофеева Ж.П.

БЕЛГОРОД 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Экономическая безопасность Российской Федерации как объект административно-правового регулирования	14
1.1. Теоретико-правовые основания обеспечения экономической безопасности страны	14
1.2. Организационно-властные основы обеспечения экономической безопасности	36
Глава 2. Таможенно-правовая политика как составная часть обеспечения экономической безопасности государства	56
2.1. Таможенные органы в системе органов исполнительной власти, обеспечивающих экономическую безопасность	56
2.2. Направления совершенствования административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов	71
Заключение	88
Список использованной литературы	95

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы работы Экономическая безопасность Российской Федерации, являясь базисом, материальной основой национальной безопасности, выступает гарантией независимости государства, определяет потенциал проведения самостоятельной экономической политики и создает возможности для поступательного, стабильного социально-экономического развития государства в обстановке глобализации мирового хозяйства и геополитических рисков. Следовательно, в условиях интеграции в единое мировое экономическое пространство, в частности, при активном участии России в региональных международных организациях экономического взаимодействия (Евразийское экономическое сообщество, далее ЕврАзЭС, Таможенный союз) проблема экономической безопасности приобретает стержневое значение для всей экономической политики Российского государства.

В то же время динамика экономического развития России (выход государства на мировой уровень интеграции (вступление во Всемирную торговую организацию), ориентация на «открытость» экономики, цикличность мировой экономики) предъявляет все более высокие требования к деятельности органов государственной власти по обеспечению безопасности в сфере экономики.

Одним из институтов исполнительной власти России, обеспечивающих экономическую безопасность, является федеральная централизованная система таможенных органов. Осуществляя меры по защите государственной безопасности, содействуя развитию международного торгового обмена субъектов внешнеэкономической деятельности, экспортного и транзитного потенциала России, защищая интересы отечественных товаропроизводителей и исполняя фискальную функцию,

таможенные органы в системе органов исполнительной власти выступают в качестве узлового субъекта обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

Несмотря на системное совершенствование нормативно-правовой базы деятельности таможенных органов (принятие Федеральных законов от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»¹ и от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации»², международного договора – Таможенного кодекса Таможенного союза³), научно-теоретические и практические проблемы административно-правового обеспечения экономической безопасности России остаются до конца не исследованными, среди них: отсутствие закрепленного на законодательном уровне специального терминологического инструментария по вопросам экономической безопасности; механизма распределения предметных и функциональных полномочий по элементам системы таможенных органов; длительный период подготовки нормативных правовых актов в области экономической безопасности, ведущий к отставанию законодательства от реально происходящих в обществе процессов и др. Это обуславливает необходимость доктринального анализа юридической природы института экономической безопасности, исследования и определения сущностных и правовых характеристик основ государственной политики в рассматриваемой сфере, а также роли, места таможенных органов в системе органов исполнительной власти и объема их полномочий по обеспечению экономической безопасности России.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации (далее - СЗ РФ). 2003. № 50. Ст. 4850; 2013. № 48. Ст. 6166.

² СЗ РФ. 2010. № 48. Ст. 6252; 2014. № 23. Ст. 2928.

³ Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27 ноября 2009 г. № 17) (в ред. от 16 апреля 2010 г.) // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6615. Ратифицирован Федеральным законом от 2 июня 2010 г. № 114-ФЗ «О ратификации Договора о Таможенном кодексе таможенного союза» // СЗ РФ. 2010. № 23. Ст. 2796.

В связи с этим безусловный научный интерес и актуальность представляет выработка единых научно-теоретических и практических подходов к формированию и юридическому закреплению понятийного аппарата, определяющего содержание обеспечения экономической безопасности; исследование административно-правовых параметров деятельности таможенных органов с целью сокращения разрыва между теорией и практикой их деятельности в данной сфере.

Объектом исследования выступает комплекс административно-правовых отношений, складывающихся и развивающихся между участниками внешнеэкономической деятельности и государством в лице таможенных органов, по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие деятельность таможенных органов, правоприменительная практика, научные концепции в сфере обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

Цель работы. Целью представленного исследования выступает разработка научно обоснованной теоретико-правовой концепции экономической безопасности и ее обеспечения в Российской Федерации, позволяющей сформировать рекомендации по совершенствованию деятельности таможенных органов в данной области.

Для достижения цели исследования определены следующие **задачи**:

- исследовать теоретико-правовые основы обеспечения экономической безопасности Российской Федерации; в процессе теоретического анализа сформулировать определения понятий «экономическая безопасность» и «обеспечение экономической безопасности»;
- раскрыть содержание и сущностную характеристику таможенно-правовой политики как составной части системы обеспечения экономической безопасности;

- провести анализ содержания угроз в таможенной сфере, обосновать необходимость разработки концепции таможенной политики;

- определить правовые и организационные особенности деятельности органов государственной власти с учетом проведенного сравнительного анализа ряда дефиниций: «система органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности», «система обеспечения безопасности», «система обеспечения национальной безопасности», «силы обеспечения национальной безопасности»; «орган обеспечения безопасности»; обосновать необходимость принятия федерального закона «Об экономической безопасности Российской Федерации» посредством анализа нормативных правовых актов;

- исследовать генезис правового статуса таможенных органов в системе органов исполнительной власти, обеспечивающих экономическую безопасность;

- в процессе системного анализа раскрыть и охарактеризовать полномочия таможенных органов по обеспечению безопасности в экономической сфере;

- исследовать правовую основу административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов, выделив основные признаки, специфические черты и виды производств; наметить пути совершенствования.

Анализ научной литературы по теме исследования. Общие подходы к юридическому содержанию понятий «управление», «регулирование», «обеспечение», а также особенности деятельности федеральных органов исполнительной власти в современных условиях являются предметом научного анализа, как общей теории права, так и административно-правовой науки. Однако эти исследования не затрагивают специфики административно-правового регулирования деятельности таможенных

органов в сфере обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

Вопросам обеспечения национальной и экономической безопасности посвятили свои научные исследования в области экономики, юриспруденции и смежных дисциплин И.А. Архипова, В.В. Блохин, В.А. Богомолов, Л.К. Большакова, А.К. Булатов, Г.В. Коржов, М.А. Кочубей, И.Г. Напалкова, А.Н. Нестеренко, Е.А. Олейников, В.С. Пирумов, В.К. Сенчагов, А.В. Сюсюкин, В.Л. Тамбовцев, С.А. Тропин, Е.В. Федорова и др.

Ряд принципиальных для проводимого исследования вопросов нашел свое отражение в работах представителей административного права: А.П. Алехина, С.Б. Аникина, С.В. Барамзина, И.Л. Бачило, Д.Н. Бахраха, А.А. Бондаренко, А.А. Гришковца, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, Н.М. Кони́на, В.М. Манохина, Ю.И. Мигачева, Д.М. Овсянко, Л. Л. Попова, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова, С.В. Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой и др.

Непосредственное значение для изучения деятельности таможенных органов по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации имеют работы представителей таможенного и финансового права: О.Ю. Бакаевой, Г.В. Баландиной, С.В. Барамзина, К.А. Бекашева, Б.Н. Габричидзе, М.В. Когана, Е.Г. Моисеева, О.В. Молчанова, А.Ф. Ноздрачева, И.В. Тимошенко, С.В. Халипова, А.Г. Чернявского и др.

На формирование взглядов по содержанию процессуальных отношений в области таможенного дела значительное влияние оказали работы О.В. Гречкиной, Е.В. Давыдовой, В.В. Денисенко, Е.В. Додина, А.С. Дугенца, А.Б. Зеленцова, А.А. Михайлова, Д.М. Овсянко, И.В. Пановой, А.Н. Позднышева, Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокина, О.А. Челпаченко и др.

Методологической основой исследования является совокупность общенаучных и специальных методов научного познания. Общенаучный диалектический метод позволил проследить этапы возникновения понятия «экономическая безопасность», продемонстрировать наличие внутренних

и внешних факторов, влияющих на сферу экономики и вызывающих негативные последствия для государства в целом, доказать достоинства и недостатки различных подходов к решению вопросов обеспечения экономической безопасности, рассмотреть вопросы деятельности таможенных органов в сфере обеспечения экономической безопасности с точки зрения вариативности регулирования.

Использование методов формальной логики позволило определить место и роль таможенных органов в системе органов исполнительной власти с позиции ее конкретного нормативного содержания и сформулировать предложения по устранению пробелов и коллизий в нормативно-правовом регулировании в сфере обеспечения экономической безопасности.

В ходе исследования были применены специально-юридические методы. Сравнительно-правовой метод преимущественно использовался для выявления особенностей регулирования деятельности таможенных органов в сфере обеспечения экономической безопасности. Формально-юридический – при анализе действующих нормативных правовых актов. Применение методов толкования правовых норм способствовало выявлению пробелов в законодательстве, касающихся разграничения полномочий таможенных органов по обеспечению безопасности в экономической сфере. Метод правового моделирования был использован для разработки проектов федерального закона об экономической безопасности Российской Федерации и концепции таможенной политики.

Нормативная основа работы. Нормативно-правовую базу исследования составили: Конституция Российской Федерации¹, акты международного права, кодифицированные нормативные правовые акты, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6, 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и ведомственные правовые акты в области обеспечения экономической безопасности, соответствующая практика их применения.

Эмпирическую основу работы составили постановления Конституционного Суда РФ, информация, содержащаяся на официальных сайтах органов исполнительной власти, правоприменительная практика реализации положений действующего Таможенного кодекса Таможенного союза, Федерального закона от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» и иные нормативные правовые акты, регулирующие деятельность таможенных органов в сфере обеспечения экономической безопасности, официальные данные Федеральной службы государственной статистики, а также другие сведения по рассматриваемым аспектам деятельности таможенных органов.

Научная новизна и практическая значимость исследования. Настоящее диссертационное исследование является одним из первых в науке административного права комплексным монографическим исследованием проблем административно-правового регулирования деятельности таможенных органов по обеспечению экономической безопасности России, проведенным на основе системного анализа новейшего международного и российского законодательства.

Изучение исходных положений таможенной политики как составной части государственной политики дало возможность аргументировать необходимость разработки и принятия концепции таможенной политики как документа стратегического планирования, отражающего систему связанных между собой взглядов.

Исследование проблем глобализации, геополитической и экономической трансформации современного мира, с учетом внутренних и внешних негативных факторов, позволило по-новому рассмотреть вопрос

обеспечения экономической безопасности государства и доказать необходимость принятия федерального закона об экономической безопасности Российской Федерации.

При исследовании деятельности таможенных органов по пресечению правонарушений в таможенной сфере в условиях действия Таможенного союза рассмотрены вопросы эффективности взаимодействия линейно-функциональных подразделений таможенных органов. Разработанные автором предложения позволяют улучшить взаимодействие функциональных подразделений в аспекте возникновения и устранения проблем, связанных с неполным получением оперативно значимой информации, повысить результативность и адекватность применяемых мер, направленных на пресечение таможенных правонарушений.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в разработке и обосновании конкретных предложений, направленных на совершенствование административно-правового регулирования деятельности таможенных органов по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации, а также в том, что его результаты могут быть использованы: в законопроектной деятельности и ведомственном нормотворчестве; при разработке и корректировке стратегических направлений развития института обеспечения экономической безопасности.

Содержащиеся в работе теоретические выводы могут быть применены для разработки учебников, учебных и учебно-методических пособий, проведения лекций и семинарских занятий по курсам «Административное право», «Таможенное право», «Управление в таможенных органах» и спецкурсам «Экономическая безопасность Российской Федерации», «Национальная безопасность России» и других.

Положения, выносимые на защиту:

1. Обоснован вывод о том, что понятие «экономическая безопасность» включает следующие составляющие: состояние защищенности объектов безопасности; состояние нормативно-правовой базы, соответствующей требованиям обеспечения экономической безопасности; наличие полномочных субъектов, обеспечивающих экономическую безопасность. На этой основе сформулировано авторское понятие экономической безопасности, под которой понимается вид национальной безопасности, представляющий собой состояние защищенности личности, общества, государства и основных элементов экономической системы от внутренних и внешних негативных факторов, достигаемое силами и средствами государства, в соответствии с законодательством, регулирующим экономические отношения.

2. В отсутствие нормативно закреплённого понятия «обеспечение экономической безопасности» и единства в доктринальных подходах к содержанию категорий «обеспечение безопасности» и «обеспечение отдельных видов безопасности» обосновано, что под обеспечением экономической безопасности следует понимать урегулированную нормативными правовыми актами деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленную на достижение состояния защищенности личности, общества, государства и основных элементов экономической системы от внутренних и внешних негативных факторов с целью их упреждения и нейтрализации.

3. Констатируется, что в условиях интеграционных процессов в целях защиты национальной экономики все большую значимость приобретает таможенно-правовая политика, стремящаяся к нормативному закреплению своих политических шагов. Доказано, что таможенная политика является одним из инструментов обеспечения национальной безопасности, предназначенных для защиты государственных интересов в сфере экономики посредством механизма таможенно-тарифного регулирования, товарообмена

на таможенной территории, реализации задач по защите внутреннего рынка и стимулирования развития отечественной экономики.

На этой основе формулируется авторское определение таможенной политики, которая определяется как система мер, осуществляемых уполномоченными органами государственной власти, направленных на реализацию экономической политики государства методами и средствами таможенного регулирования с целью обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

4. Обоснована необходимость принятия федерального закона об экономической безопасности Российской Федерации, предложен проект его структуры, в рамках которого отражены основные понятия, принципы, силы, средства обеспечения экономической безопасности, организационная система обеспечения экономической безопасности, механизм распределения предметных, функциональных полномочий органов государственного управления, а также набор инструментов, включающих методику оценки рисков и угроз, их идентификацию, диагностику, прогнозирование.

5. Установлено, что отсутствие концептуального подхода к определению исполнительных полномочий по взаимодействию между линейно-функциональными подразделениями таможенных органов отрицательно влияет на полноту получения, своевременность обработки оперативно значимой информации, снижает результативность, адекватность применяемых мер по пресечению таможенных правонарушений, препятствует обеспечению экономической безопасности.

В целях формирования единого механизма получения, систематизации, обработки полученных данных, улучшения взаимодействия указанных структурных подразделений предлагается перераспределить и нормативно закрепить границы полномочий линейно-функциональных подразделений таможенных органов. На основе четкого разграничения полномочий

разработать методику координации и взаимодействия функциональных подразделений, конкретизировав состав субъектов, уполномоченных на осуществление управленческих функций для оценки оперативно значимой информации.

Апробация результатов исследования. Апробация результатов исследования. Основные положения, сформулированные в диссертации, рецензировались, обсуждались и были одобрены на заседании кафедры административного права и процесса Белгородского государственного национального исследовательского университета (НИУ «БелГУ»). Полученные научные результаты апробированы посредством участия автора в международных и всероссийских научных и научно-практических конференциях. По теме диссертации опубликованы две статьи в научных сборниках.

Структура работы обусловлена целью и задачами, а также содержанием настоящего исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих четыре параграфа, заключения, списка использованной литературы и источников.

ГЛАВА 1

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

1.1. Теоретико-правовые основания обеспечения экономической безопасности страны

Исходным для определения понятия безопасности выступает понятие «опасность». В научной литературе оно трактуется как возможное негативное воздействие на какой-либо социальный организм, вследствие чего ему может быть причинен вред, ухудшающий его настоящее состояние, влияющий и изменяющий его дальнейшее развитие (характер, темпы, формы и т.д.)¹.

Более широко понятие «опасность» можно трактовать как совокупность неблагоприятных факторов и условий, влияющих на нормальное функционирование развитие личности, общества и государства. Анализ опасности предполагает наличие источника опасности, объекта опасности, угрозы и степени опасности, их прогнозирование и т.д.

Под источником опасности понимается наличие условий и факторов, потенциально таящих в себе враждебные и вредоносные намерения, носящих деструктивный характер. Они могут подразделяться на опасность, исходящую от природных явлений; опасность техногенного характера; опасности социального характера, исходящие от человека, групп людей и их сообществ. Объектом, подвергающимся опасности, может быть только человек и его социум, так как понятие «объект опасности» применительно к

¹ Дзлийев М.И. Основы обеспечения безопасности России. М., 2003. С. 15.

чему-либо другому, не влияющий на жизнедеятельность человека, теряет смысл.

Возникновение опасности предполагает формирование условий безопасности. Как отмечает ряд авторов, безопасность как философская категория, выступая абстрактной субстанцией, определяет отношение объектов к миру с внешней и внутренней стороны¹.

В то же время безопасность имеет вполне определенную суть – она направлена на устранение опасности, защиту от опасности жизненно важных интересов человеческого общества. Безопасность есть отсутствие опасности, ситуация, при которой угрозы от объектов, предметов или чего-либо другого как таковые отсутствуют. Безопасность является одной из основных потребностей человека.

Безопасность сталкивается с необходимостью защищаться от потенциальных опасностей, угроз и вызовов, исходящих от объекта опасности. Результатом воздействия источника опасности на тот иной объект может быть утрата этим объектам каких-либо свойств; элементов; потеря способности к развитию и саморазвитию; ослабление функций и вообще его полное разрушение.

Само понятие «безопасность» носит относительный характер, так как безопасности в абсолютном смысле слова не существует. Какие-либо опасности всегда имеют место по отношению к объекту безопасности. Любой потенциальный объект чувствует свою безопасность на субъективном уровне, но это означает, что объект внутренне определяет для себя «планку» возможной угрозы или опасности. Если опасность представляется незначительной, то человек считает себя защищенным от нее, находящимся в безопасности.

¹ Дзалиев М.И. Основы обеспечения безопасности России. М., 2003. С. 10.

Таким образом, чувствовать себя в безопасности при наличии незначительной опасности – не означает жить вне опасностей. Последние существуют всегда или почти всегда и в определенных условиях могут даже иметь положительное значение, поскольку играют мобилизующую роль, являясь двигателем, толчком к дальнейшей динамике, к развитию, к защите от опасности.

Самым сложным является определение меры опасности, так как ошибка в ее оценке (переоценка или недооценка опасности) часто бывает предпосылкой самых разрушительных катастроф. Мера опасности определяется обществом с учетом накопленного ранее опыта, традиций, мониторинга имеющихся негативных факторов, программ преодоления разного рода угроз и вызовов, а также наличия сил и средств для их нейтрализации.

Основополагающим для стратегии безопасности государства является учет национальных интересов и ценностей. Нация только тогда находится в состоянии безопасности, когда ей не приходится жертвовать своими национальными интересами.

По мнению ведущих российских исследователей¹, для идеи национальной безопасности первостепенное значение имеют духовно-нравственные ориентиры и ценности. Именно они придают национальной идее качественные параметры и оказывают на нее значимое влияние. Поэтому для разработки системы обеспечения безопасности имеет значение такая духовно-нравственная сфера, которая основана на национальных традициях, национальном опыте России².

¹ Осипов Г.В. Парадигма нового мирового порядка и Россия. М., 1999; Самарин В. И. Исторический аспект феномена безопасности и реформы в России. Проблемы глобальной безопасности. М., 1995. С. 152–157.

² Пирумов В.С. Методологические проблемы исследования безопасности // Проблемы глобальной безопасности. М., 1994. С. 49–76.

Необходимо заметить, что термин «национальная безопасность» в России исторически связывался с термином «государственная безопасность». Тем самым признавался тот факт, что государственные интересы имеют безоговорочный приоритет над интересами народа, общества. Это объясняется тем, что в идеологии СССР классовый признак имел приоритет над национальным. Иначе говоря, исторически в СССР складывалось понимание нации, прежде всего, как этнической, языковой общности людей, имеющей свои традиции, нравы, культуру, для которой наличие национального признака не являлось решающим. Между тем общепринятым в современной мировой практике считается понимание термина «нация» как политико-государственной общности, «человеческого субстрата государства». Именно такое понимание вопроса вполне обоснованно позволяет применить термин «национальная безопасность».

Одной из особенностей переходного периода является несформированность и неустойчивость интересов личности, общества и, в определенной степени – самого государства. Хотя развитие социума в широком смысле всегда характеризуется противоречиями между интересами личности, общества и государства, в переходный период данное обстоятельство имеет особую остроту. Это объясняется тем, что в один и тот же исторически-временной отрезок в противоречие вступают прежняя, устоявшаяся и новая системы интересов, что приводит к резкой де-структуризации общества в политической, экономической, национальной и других сферах.

Однако даже в такой противоречивой и быстроменяющейся обстановке возможно выделить круг проблем, объединяющих жизненно важные интересы, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможность динамичного развития каждого человека, общества, государства. По справедливому мнению М.Л. Богданова, это необходимо для того, чтобы определить комплекс негативных параметров, которые могут

привести к утрате государством своего суверенитета и самостоятельности и вообще прекращению его существования¹. Эти негативные критические параметры охватывают сферы, ответственные за выживание, к ним относятся как международные отношения, так и внутригосударственные политические, экономические и социальные отношения, в том числе экология, культура, образование, здравоохранение и др.

Жизненно важные интересы справедливо обозначить как важнейшие национальные интересы, реализация которых возможна только на основе устойчивого развития экономики. Устойчивость и безопасность являются важнейшими характеристиками экономики как единой системы. Устойчивость экономики отражает надежность и прочность ее составляющих, способность противостоять внутренним и внешним нагрузкам. Чем более устойчива экономическая система, тем выше ее безопасность. Уровень развития экономики служит одним из основных факторов экономической безопасности, так как отсутствие данного потенциала в экономике резко снижает способности к выживанию и сопротивлению опасности.

связи с этим экономическая безопасность государства рассматривается как неотъемлемая часть национальной безопасности, ее фундамент, материальная основа.

В содержательном плане национальная безопасность включает в себя различные виды безопасности – экономическую, социальную, политическую, военную, экологическую, информационную, правовую и др.

По мнению Е.А. Олейникова, при изучении видов безопасности отмечается их взаимопроникновение².

¹ Богданов И. Я. Экономическая безопасность России: теория и практика. М., 2001. С. 16.

² Экономическая и национальная безопасность: учебник / под ред. Е.А. Олейникова. М., 2004. С. 130.

Однако базисом национальной безопасности все же продолжает оставаться экономическая безопасность¹.

Зарождение концепции безопасности в экономической сфере относится к концу 60-х гг. XX в., когда проблемы экономики вышли на первый план и стали общемировыми. В 1970-х гг. «экономическая безопасность» как самостоятельный термин получил распространение во всем мире. Так, в докладе Римскому клубу «Пределы роста», вышедшем в 1972 г., была опубликована математическая модель развития мировой экономической системы, затрагивающая вопросы ускоряющейся индустриализации, быстрого роста населения, недообеспеченности продуктами питания, истощения невозобновляемых природных ресурсов, ухудшения экологической составляющей.

В результате перед мировым сообществом была поставлена задача не только справедливого распределения сырьевых ресурсов, но и замедления темпов экономического роста. Развивающиеся страны предложили концепцию Нового экономического порядка. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1974 г. приняла «Хартию экономических прав и обязанностей государств», целью которой провозглашалось достижение международной экономической безопасности. Позже, 17 декабря 1985 г. Генеральной Ассамблеей ООН была одобрена резолюция 40/173 «Международная экономическая безопасность», где были представлены доклады по определению угроз международной экономической безопасности, экономических мер в других политических сферах.

Однако до 90-х гг. XX в. политика в области экономической безопасности оставалась приоритетом одной страны (США). Позже, когда к рассмотрению и исследованию экономической безопасности присоединились страны Европы и Япония, Россия оказалась перед необходимостью

¹ Стратегия национальной безопасности США. Стратегия вовлечения в международные дела и распространение демократии в мире: пер. // Независимая газета. 1994. 26 окт.

формулирования и разработки собственной концепции безопасности. Основным Законом нашего государства, определяющий приоритетные направления функционирования и развития сфер и областей жизни общества, на котором строится национальное законодательство, выделяет: «безопасность государства» (ст. 13), «безопасность граждан» (п. 3 ст. 56), «общественную безопасность» (п. 1 ст. 72).

Аналогичную триаду содержал и Закон РФ 1992 г. «О безопасности»¹¹, в его преамбуле говорилось, что Закон «закрепляет правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства», а в ст. 1–3 данное положение конкретизировалось. В статье 1 указанного Закона впервые было дано понятие безопасности как состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, были выделены объекты безопасности: личность – ее права и свободы; общество – его материальные и духовные ценности; государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность; в ст. 2 к субъектам безопасности Закон относил государство, осуществляющее соответствующие функции через органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Соглашаясь с В.Н. Лопатиным, отметим, что государство как основной субъект обеспечения безопасности должно выступать организатором системы обеспечения безопасности, а право в таком контексте будет главным регулирующим фактором общественных отношений². Статья 3 указанного Закона формулировала понятие «угроза безопасности», определяя ее как комплекс негативных условий и факторов, создающих опасность для жизненно важных интересов личности, общества и государства.

¹¹ Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» (в ред. от 26 июня 2008 г.) // ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 15, ст. 769; СЗ РФ. 2008. № 26, ст. 3022. Документ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности». См.: СЗ РФ. 2011. № 1, ст. 2.

²Лопатин В.Н. Информационная безопасность России: человек, общество, государство. СПб., 2000. С. 69.

Заметим, что попытки создать новую «теорию» безопасности в первые годы формирования независимой России основывались на недостаточных представлениях о реально существующих угрозах современного мира, при этом не учитывались факты международной конкуренции в сфере экономики, законы борьбы и противоречия современной мировой системы.

Стремление выстроить реальную политику по принципу защиты прав человека и безопасности личности с учетом баланса интересов, партнерства и международного сотрудничества при недостаточности ресурсов и несовершенстве механизма защиты собственных национальных интересов привели к серьезной сдаче политических и экономических позиций страны.

1994 г. началась разработка концептуальных положений экономической безопасности, которые нашли отражение в ряде нормативных правовых актов: Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации¹ (далее Государственная стратегия), перечне мер по реализации Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации², постановлении Совета Федерации ФС РФ «О законодательном обеспечении экономической безопасности Российской Федерации», Концепции национальной безопасности Российской Федерации³ (далее Концепция) и др.

В Государственной стратегии отсутствует единое категориальное суждение об экономической безопасности, в ней уточняется, что экономическая безопасность Российской Федерации является составной частью национальной безопасности Российской Федерации и ориентирована на реализацию экономических преобразований. Государственная стратегия

¹ Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях)» // СЗ РФ. 1996. № 18, ст. 2117.

² Постановление Правительства РФ от 27 декабря 1996 г. № 1569 «О первоочередных мерах по реализации Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положений)» // СЗ РФ. 1997. № 2, ст. 240.

³ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 8 августа 1996 г. № 327 - СФ «О законодательном обеспечении экономической безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 34, ст. 4060.

расширяет и уточняет положения Концепции национальной безопасности России с учетом национальных интересов в области экономики.

Реализация положений Государственной стратегии призвана обеспечить: защиту гражданских прав населения; повышение уровня и качества его жизни, гарантирующих социальный мир в стране и спокойствие в обществе; эффективное решение внутренних политических, экономических и социальных задач, исходя из национальных интересов; активное влияние на процессы в мире, затрагивающие национальные интересы России.

Наряду с Государственной стратегией в перечне мер по ее реализации и исходя из критериев экономической безопасности, были указаны федеральные органы исполнительной власти (Министерство экономики РФ, Государственный комитет РФ по статистике, Министерство финансов РФ с участием Центрального банка РФ, Совет Безопасности РФ), на которые была возложена ответственность за разработку количественных (пороговых) параметров экономической безопасности, мониторинг и прогнозирование факторов, определяющих возникновение угроз экономической безопасности, для выявления тенденций развития и возможных угроз экономической безопасности, поиска оптимальных путей их преодоления.

В Концепции даны определения национальной безопасности и национальных интересов: национальная безопасность Российской Федерации – «безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти Российской Федерации»; национальные интересы – «совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутривнутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах».

Концепции пояснялось, что реализация национальных интересов России возможна только на основе устойчивого развития экономики, в связи с чем, данные интересы в сфере экономики названы основными. Далее

констатировалось, что национальные интересы определяют основные цели, стратегические и тактические задачи внутренней и внешней политики государства. Обеспечение национальной безопасности и защита интересов России в экономической сфере провозглашались приоритетными направлениями политики государства. Хотя проблемы экономической безопасности в данном правовом акте раскрываются не достаточно полно, обозначаются лишь цели, задачи безопасности, но не пути их решения, тем не менее, положения концепции послужили руководством к действию для органов и структур, обеспечивающих национальную и, как часть ее, экономическую безопасность страны¹.

Несмотря на наличие одних и тех же проблем, подходы к выработке концепции безопасности в разных странах кардинально различались. Так, для нашего государства приоритетным была оценка настоящей ситуации и решение тактических задач, тогда как США разрабатывали стратегический план национальной безопасности на несколько десятилетий вперед. Если для западного подхода основным положением служит высокий экономический рост, устойчивое положение на международном рынке, военная безопасность, то ключевым вопросом российского подхода к безопасности было внедрение в юридическую практику понятий «безопасность», «экономическая безопасность», формирование внутренней и внешней политики государства.

Соглашаясь с О.А. Ариным, заметим, что в последнее время самой обсуждаемой темой в научно-политических кругах стала концепция безопасности, превратившаяся в безразмерную теорию, подмявшую под себя все другие теории и «объясняющую» все аспекты деятельности нашего

¹ Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» (в ред. от 10 января 2000 г.) // Рос. газета. 1997. - 26 декабря. Документ утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», вступившего в силу 12 мая 2009 г. // Российская газета. 2009. - 19 мая.

общества¹. Хотя рассмотрению различных подходов, концепций безопасности было уделено достаточное время, тем не менее, любой подход при внимательном рассмотрении обнаруживает недостаточную полноту, дискуссионность заключенных в ней предложений².

В Большом экономическом словаре экономическая безопасность трактуется как состояние экономики, обеспечивающее достаточный уровень всех сфер жизни российского общества, и возможность противостоять внешним и внутренним угрозам и воздействиям¹. В Современном экономическом словаре экономическая безопасность рассматривается сквозь призму условий, создаваемых государством гарантирующих защиту от внутренних и внешних экономических, политических, военных угроз².

Определение экономической безопасности как состояния экономики, субъектов экономической системы, проявляющегося в способности к самовывживанию в условиях возникновения угроз (внутренних и внешних) при сохранении достаточного баланса с использованием правовых и общественных мер противодействия, принадлежит представителям экономической науки (В.К. Сенчагов, Е.В. Федорова)³.

Среди существующих точек зрения относительно формулирования понятия «экономическая безопасность» имеют место следующие: это комплекс свойств состояния производственной подсистемы,

¹ Арин О.А. (Алиев Р. Ш.) Двадцать первый век : мир без России. М., 2001. С. 107.
URL: <http://www.olegarin.com/olegarin>. Дата обращения: 24.02.2014.

² Газарян Б.П. Обеспечение экономической безопасности России в системе международной экономической интеграции: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. Ярославль, 2005. С. 11–12; Маркосян Г.А. Приоритеты обеспечения экономической безопасности в условиях рыночных преобразований России: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. Краснодар, 2008. С. 6–7; Петраков С.В. Уголовно-процессуальные средства обеспечения экономической безопасности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. С. 15.

³ Сенчагов В.К. О сущности и основах стратегии экономической безопасности России // Вопросы экономики. 1995. № 1. С. 98; Экономическая безопасность России. Общий курс: учебник / под ред. В. К. Сенчагова. 2-е изд. М., 2005. С. 72; Федорова Е.В. Экономическая безопасность как интегральный показатель эффективности государственного регулирования экономики России: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. Новосибирск, 2004. С. 10.

обеспечивающей условия для достижения целей всей системы¹; достижение экономики, способной обеспечивать удовлетворение всех жизненно важных общественных потребностей на всех уровнях (национальном и международном)²; компонент антикризисного управления экономикой³; это такое состояние экономики и институтов власти, при котором они были бы в силах разработать и реализовать защиту национальных интересов и поддерживать социально-политическую стабильность общества⁴ и др.

А.К. Булатов предлагает под экономической безопасностью понимать такую экономику, которая может обеспечить удовлетворение общественных потребностей – как в национальном, так и в международном контексте, гарантировать жизнеспособность государства на мировой арене, возможность оптимальной защиты от вредностей и угроз, проведение независимой экономической политики⁵.

А.В. Сюсюкин понимает под экономической безопасностью урегулированное правовыми нормами состояние защищенности общественных отношений в производственной сфере с учетом рыночных отношений от внутренних и внешних угроз, защищенность с помощью государственно-правовых средств, надежность существования и динамичного развития человечества⁶.

В.В. Блохин рассматривает экономическую безопасность как наличие условий и факторов, влияющих на независимость, стабильность,

¹ Тамбовцев В. Л. Экономическая безопасность хозяйственных систем: структура, проблемы // Вести Московского университета. 1995. № 3. С. 96–105.

² Тамбовцев В. Л. Экономическая безопасность хозяйственных систем: структура, проблемы // Вести Московского университета. 1995. № 3. С. 96–105.

³ Экономическая безопасность: учебное пособие / под ред. В. А. Богомолова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 4–5.

⁴ Экономика: учебник / под ред. И. А. Архипова, А. Н. Нестеренко, Л. К. Большаковой. М., 1999. С. 11; Хмелев И.Б., Логвинова И.Л. Мировая экономика. М., 2003. С. 6.

⁵ Булатов А. К. Таможенные органы Российской Федерации: административно-правовой статус: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 181.

⁶ Сюсюкин А.В. Административно-правовое регулирование в сфере обеспечения экономической безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2004. С. 34.

устойчивость национальной экономики, в контексте постоянного самосовершенствования и обновления и выделяет три определяющих элемента экономической безопасности: независимость экономики, которая рассматривается как достижение такого уровня хозяйствования и производства, при котором обеспечивается высокое качество продукции и поддерживается конкурентоспособность на мировом уровне; стабильность и устойчивость национальной экономики, через обеспечение защиты собственности во всех ее формах. Подготовка и создание надежных гарантий для предпринимательства, искоренение преступлений и коррупции в экономике, снижение социальной напряженности при распределении доходов; совершенствование и обновление экономики, что актуально в современном обществе. Создание эффективного инвестиционного и инновационного климата, повышение профессионализма и культурного уровня специалистов является необходимым условием для стабильности и устойчивости российской экономики¹.

В силу своей многокомпонентности, масштабности влияния на те общественные отношения, которые входят в сферу жизненно важных интересов государства, экономическая безопасность выступает частью предмета административно-правового регулирования². В таком контексте регулирование общественных отношений в области экономической безопасности позволяет придать им упорядоченный, то есть соответствующий интересам государства и общества характер.

В центре внимания находятся такие отношения, которые связаны с практическим выполнением задач и функций государственно-

¹ Блохин В.В. Правовое регулирование деятельности таможенных органов по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 90–91.

² Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие. М., 2000. С. 213–218; Административное право России / отв. ред. Л. Л. Попов. 2010. С. 280–283; Козырев А.А. Влияние института ответственности за налоговые правонарушения на экономическую безопасность государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

управленческой деятельности, характеризующих область экономической безопасности. Здесь субъект исполнительной власти (таможенные органы) проявляет себя функционально и компетентностно именно в качестве такового.

Несмотря на значительное количество подходов к определению понятия «экономическая безопасность», можно выделить основные положения, являющиеся общими для всех подходов:

Экономическая безопасность раскрывается качественной характеристикой экономической системы, способной удовлетворять общественные потребности индивида, общества и государства. Экономическая безопасность – это возможность экономической системы поддерживать качественные условия жизни населения, обеспечивать их ресурсами народного хозяйства, не противоречить реализации государственных интересов в сфере экономики¹.

При этом заметим, что такое положение не может быть признано достаточным, так как категория «экономическая безопасность» должна ориентироваться не только на характеристики экономики и экономической системы в целом, но и на совокупность параметров социальной, общественной и государственной деятельности; учитывать эффективность государственного управления, качество выполнения заданий на всех уровнях власти, эффективность деятельности их институтов и структур. С содержательной стороны безопасность в экономической сфере предполагает специально организованную деятельность по ограждению экономики страны от опасных последствий².

Экономическая безопасность является видом национальной безопасности, занимающим определенное место в структуре национальной

¹ Бухвальд Е., Гловацкая Н., Лазуренко С. Макроаспекты экономической безопасности: факторы, критерии и показатели // Вопросы экономики. 1994. № 12. С. 25–35.

² Тропин С.А. Экономическая безопасность России // Законодательство и экономика. 2004. № 5. С. 31–33.

государственной безопасности¹. Исходя из приоритетных направлений безопасности государства, деятельность органов по обеспечению экономической безопасности относится к сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Объектами экономической безопасности выступают личность, общество, государство и основные элементы экономической системы.

На теоретико-методологическом уровне предпринимались шаги по определению объектов экономической безопасности. Так, некоторые авторы относят к объектам экономической безопасности отдельные регионы страны, отрасли и сферы народного хозяйства, юридических и физических лиц².

Субъектом обеспечения экономической безопасности и организатором системы ее обеспечения выступает государство. Экономическая безопасность, с одной стороны, служит основой функционирования государственной власти, с другой – возникает и существует там, где и когда государственная власть в ней заинтересована. Именно государство устанавливает и поддерживает экономическую безопасность, охраняет ее от нарушений, а в необходимых случаях и защищает.

Важнейшими показателями эффективности проводимой в стране экономической политики являются специальные индикаторы экономической безопасности. Конечно, экономика, как сложнейшая система, имеет

¹ Экономическая безопасность: Производство – Финансы – Банки / под ред. В. К. Сенчагова. М., 1998. С. 10.

² Савин В.А. Некоторые аспекты экономической безопасности России // Международный бизнес России. 1995. № 9; Шишко А.В. Обеспечение экономической безопасности в налоговой сфере: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М., 2006. С. 6; Шарыкина Т.А. Экономическая безопасность продовольственного рынка России: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М., 2008. С. 9; Чекмазова С.И. Обеспечение экономической безопасности предприятия: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М., 2008. С. 9; Савиных А.В. Обеспечение устойчивости и экономической безопасности предпринимательских структур: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. Киров, 2005. С. 8; Гетало О.Ю. Обеспечение экономической безопасности России в сфере экспорта: автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М., 2005. С. 12; Героев З.И. Обеспечение органами внутренних дел экономической безопасности агропромышленного комплекса региона (экономико-правовые проблемы): автореф. дис. ... канд. эконом. наук. М., 2009. С. 6–7 и др.

множество показателей, определяющих ее состояние и используемых для прогнозирования, анализа вызовов и угроз экономической безопасности.

Определение пороговых показателей имеет первостепенное значение для экономической безопасности, так как их отклонение сигнализирует о переходе безопасного состояния в опасное, в системный кризис, о нарушении стабильности, устойчивости экономики и политики государства¹.

Под системой правового обеспечения экономической безопасности понимается наличие правовых норм и соответствующих им мер управленческого, экономического, организационного характера, реализуемых уполномоченными на то органами².

Для системы обеспечения безопасности в указанной сфере основным является определение возможных угроз с целью их предотвращения и минимизации – задача достаточно сложная, так как охватывает огромный спектр областей жизнедеятельности российского общества. Тем не менее, основными источниками вредностей и угроз экономической безопасности Российской Федерации выступают нарушения в структуре экономики, ориентация на западное направление, недостаточная определенность мировых преобразований³.

На наш взгляд, наличие угроз и есть основная причина возникновения экономической безопасности. Именно выявление и нейтрализация угроз лежит в основе обеспечения экономической безопасности.

Анализ представленных подходов к определению понятия экономической безопасности показывает его многозначность. Несмотря на значительное количество работ по проблеме экономической безопасности, единого определения рассматриваемого понятия не выработано.

¹ Экономическая безопасность России : учебник, общий курс / В.К. Сенчагов [и др.]; под ред. В. К. Сенчагова. М., 2005. С. 75–90.

² Кочубей М.А. Безопасность в сфере таможенной деятельности: (уголовно-правовой и криминологический аспект). М., 2005. С. 28.

³ Потапов В.Я. Оценка и прогноз опасностей и угроз современной России // Право и безопасность. 2003. № 3. С. 4.

По нашему мнению, понятие «экономическая безопасность» включает несколько составляющих: состояние защищенности объектов безопасности; состояние нормативно-правовой базы, соответствующее требованиям обеспечения экономической безопасности; наличие полномочных субъектов, обеспечивающих экономическую безопасность.

Таким образом, экономическая безопасность – это вид национальной безопасности, представляющий собой состояние защищенности личности, общества, государства и основных элементов экономической системы от внутренних и внешних негативных факторов, достигаемое силами и средствами государства в соответствии с законодательством, регулирующим экономические отношения.

Общее понятие безопасности связывается с такой категорией, как «обеспечение безопасности».

Термин «обеспечить» в общем смысле обозначает: предложить что-нибудь в нужном количестве; удовлетворить потребности общества; сделать что-то реальным, осязаемым, действительным, выполнимым; оградить от чего-то, охранить¹.

Потребность в обеспечении экономической безопасности формируется под воздействием совокупности экономических факторов (объективных и субъективных; внутренних и внешних; прогнозируемых и непрогнозируемых). Чаще всего данные факторы носят деструктивный, разрушительный характер и могут проявляться в виде риска – вероятности появления опасности; в виде вызова – провоцирующего действия; опасности – реальной возможности нанести ущерб; в виде угрозы – намерения нанести ущерб.

¹ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В. В. Виноградова. 4-е изд. доп., М., 1999. С. 427; См. также: Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. СПб., 1998. С. 666.

Появление деструктивных факторов влечет за собой возникновение ответных действий, то есть противодействие опасности в виде системы мер обеспечения безопасности, подразумевающее правовую, экономическую и организационную формы. Правовые, экономические и организационные меры подчинены одним и тем же целям и преследуют разрешение одних и тех же задач, связанных с обеспечением безопасности в экономической сфере. Организационные меры основываются на нормативных актах различных уровней (федеральных законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, ведомственных актах) и содержательно подчинены мерам правовым.

Правовую основу обеспечения безопасности составляют: Конституция РФ; международные договоры Российской Федерации, федеральные законы; нормативные правовые акты, издаваемые органами законодательной и исполнительной власти.

В условиях политической, экономической и социальной трансформации современного мира, глобализации международных и политических отношений (формирования Таможенного союза (далее ТС), единого экономического пространства, вступление России во Всемирную торговую организацию) Россия в целях поступательного развития перешла к новой государственной политике в области обеспечения национальной и, как части ее, экономической безопасности.

В целях консолидации усилий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, организаций и граждан России, для обеспечения национальной безопасности государства был издан Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (далее «Стратегия...»).

Президент РФ подчеркнул, что данный документ имеет огромное значение для развития идей национальной безопасности, поскольку он

устанавливает ориентиры системы национальных приоритетов, национальных интересов нашей страны. Главная идея – безопасность через развитие. Безопасность – это не только обороноспособность государства, это и экономическая безопасность, выступающая составной частью Стратегии национальной безопасности¹.

«Стратегия...» стала основным документом по планированию развития системы обеспечения безопасности России, фундаментом конструктивного взаимодействия органов государственной власти, организаций и общественных объединений в деле защиты национальных и экономических интересов России, обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Основной задачей принятой «Стратегии...» стало формирование силами обеспечения национальной безопасности внутренних и внешних условий, необходимых для реализации стратегических национальных приоритетов, к которым относятся: национальная оборона, государственная и общественная безопасность².

В настоящей «Стратегии...» используется перечень основных понятий, таких как «национальная безопасность», «национальные интересы Российской Федерации», «угроза национальной безопасности», «стратегические национальные приоритеты», «система обеспечения национальной безопасности», «силы обеспечения национальной безопасности», «средства обеспечения национальной безопасности».

Под национальной безопасностью понимается состояние защищенности личности, общества, государства от внутренних и внешних

¹ См., например: выступление Д.А. Медведева на заседании Совета безопасности с вопросом преимущественности государственной политики в сфере национальной безопасности. URL: <http://www.rg.ru/2009/03/25/bezopasnost.html>. Дата обращения: 25.03.2013.

² См., например: заседание Совета Безопасности Российской Федерации по вопросу «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и комплексе мер по ее реализации» от 25 марта 2009 г. // Совет Безопасности РФ: официальный сайт. URL: <http://www.scrf.gov.ru/news/420.html>. Дата обращения: 25.03.2013.

угроз, позволяющее обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

В соответствии со справедливыми словами И.Г. Напалковой, определение безопасности в большей степени необходимо для констатации факта безопасности как достижения результата¹, иначе говоря, безопасность есть итог деятельности государства по ее обеспечению.

Основными направлениями обеспечения национальной безопасности России, согласно «Стратегии...», являются стратегические национальные приоритеты, в которых определены задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований, направленных на создание безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан России, осуществление устойчивого развития страны, сохранение территориальной целостности и суверенитета страны. Отметим, что, хотя в «Стратегии...» конкретно не указывается на обеспечение экономической безопасности, тем не менее, во всех приоритетных направлениях прямо или косвенно затрагиваются вопросы экономической составляющей безопасности. Так, например, в разд. III «Национальные интересы Российской Федерации и стратегические национальные приоритеты» отмечается, что «национальные интересы Российской Федерации на долгосрочную перспективу заключаются в ... повышении конкурентоспособности национальной экономики». Для достижения национальной безопасности Российская Федерация сосредотачивает свои усилия на «... экономическом росте, который достигается путем развития национальной инновационной системы инвестиций в человеческий капитал».

¹ Напалкова И.Г. Экономическая безопасность: институционально-правовой анализ. Ростов-на-Дону, 2006. С. 11, 12.

Далее, в разд. IV «Обеспечение национальной безопасности» говорится, что «... состояние национальной безопасности Российской Федерации напрямую зависит от экономического потенциала страны и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности и др.». Если вышеизложенное и подтверждает тезис о том, что экономическая безопасность является частью национальной безопасности, тем не менее, в «Стратегии...» отсутствует понятие «обеспечение экономической безопасности» как логического продолжения обеспечения национальной безопасности.

Действующий Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»¹ также не добавляет «прозрачности» в определения безопасности, обеспечения безопасности, в частности, ее экономической составляющей – Закон трактует понятие безопасности обобщенно.

В нем указываются основные принципы обеспечения безопасности; содержание деятельности по обеспечению безопасности; рассматривается государственная политика в области обеспечения безопасности; дается правовая основа обеспечения безопасности. Тем не менее, Закон не раскрывает понятия безопасности, объектов безопасности, угроз и рисков безопасности, то есть отсутствует содержательная основа обеспечения безопасности. Как следствие, Закон затрудняет возможность формирования понятия безопасности и ее обеспечения. В Законе нет достаточной четкости в определении видов безопасности, тем самым, создаются дополнительные сложности в применении мер по предотвращению угроз в различных сферах обеспечения безопасности. Например, в Законе указывается, что в содержание деятельности по обеспечению безопасности государства входит применение специальных экономических мер, однако нет прямого указания на сферу деятельности, вид безопасности.

¹ СЗ РФ. 2011. № 1, ст. 2.

Необходимо отметить, что подходы к пониманию обеспечения отдельных видов безопасности на законодательном уровне различны. Так, например, в преамбуле Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»¹ (в ред. от 12 марта 2014 г.) обеспечение пожарной безопасности является одной из важнейших функций государства.

Статья 3 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»² (в ред. от 28 декабря 2013 г.) раскрывает понятие обеспечение безопасности через разработку и осуществление мер по предупреждению аварий гидротехнического сооружения. В Федеральном законе от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»³ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) обеспечение безопасности отождествляется с деятельностью, заключающейся в предупреждении причин возникновения происшествий на дороге, минимизации тяжести их последствий.

В соответствии с вышеизложенным, «обеспечение» рассматривается и как функция государства, и как мера, совокупность мер предупреждения той или иной опасности; создание условий, направленных на что-либо, способствующих нормальному протеканию чего-либо; действие, деятельность. Отсутствие нормативно закреплённого понятия «обеспечение экономической безопасности» и единства в доктринальных подходах к содержанию категорий «обеспечение безопасности» и «обеспечение отдельных видов безопасности» даёт возможность автору представить собственную трактовку данного понятия.

Под обеспечением экономической безопасности следует понимать урегулированную нормативными правовыми актами деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленную на

¹ СЗ РФ. 1994. № 35, ст. 3649; 2014. № 11, ст. 1092.

² СЗ РФ. 1997. № 30, ст. 3589; 2013. № 52 (ч.1), ст. 7010.

³ СЗ РФ. 1995. № 50, ст. 4873; 2013. № 52 (ч.1), ст. 7002.

достижение состояния защищенности личности, общества, государства и основных элементов экономической системы от внутренних и внешних негативных факторов с целью их упреждения и нейтрализации.

Подводя итог, констатируем, что стоящие перед государством стратегические цели, задачи, приоритеты в области обеспечения защиты экономического суверенитета и экономической безопасности только с теоретических позиций не решить. Их разрешение требует не только разработки таможенной политики, нашедшей свое выражение в единой системе согласованных экономических, политических и организационных мер, но и юридическом закреплении концептуальных государственных решений от которых зависит эффективность функционирования системы обеспечения экономической безопасности.

1.2. Организационно-властные основы обеспечения экономической безопасности

Под государственным органом, в административно-правовой науке понимается подразделение государственного аппарата, которое обладает законодательно закрепленным объемом властных полномочий, имеет соответствующую компетенцию и структуру, действует от имени и по поручению государства, принимает участие в осуществлении поставленных задач и функций государства с применением присущих ему формы и методов деятельности¹. Властные полномочия как составная часть компетенции государственного органа при таком подходе представляют собой право и обязанности соответствующего субъекта действовать в определенной ситуации, предусмотренной законом.

¹ Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие. М., 2000. С. 214; Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право. М., 2002. С. 67–68; Козырев А. А. Указ. соч. С. 38.

Понятие государственного органа, предлагаемое Ю.Н. Стариловым¹, также раскрывает его через структуру государственной власти, специально сформированную для этого государством для реализации своих функций и задач. Государственные органы образуются как непосредственно для выполнения специальных полномочий в качестве самостоятельной структурной единицы в государственной администрации, так и при других органах.

С позиции представленного понятия государственного органа, а также исходя из анализа действующего законодательства в области обеспечения безопасности, необходимо заметить, что нормы некоторых федеральных законов устанавливают взаимосвязь обеспечения безопасности с государственными органами посредством использования таких категорий, как «система органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности», «система обеспечения безопасности», «система обеспечения национальной безопасности», «силы обеспечения национальной безопасности», но, тем не менее, самого понятия «орган обеспечения безопасности» не содержат.

Термины «система органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности» и «система обеспечения безопасности» имеют целевое предназначение и используются законодателем применительно к сферам безопасности – радиационной, пожарной, др. Из анализа Федерального закона от 9 января 1996 г. № 3 «О радиационной безопасности населения» (в ред. от 19 июля 2011 г.)² следует, что систему органов исполнительной власти в области обеспечения радиационной безопасности образуют Правительство РФ, специально уполномоченные на то исполнительные органы субъектов РФ.

¹ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. М., 2002. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. С. 195.

² СЗ РФ 1996. № 3, ст. 141; 2011. № 30 (ч. 1), ст. 4596.

В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (в ред. от 12 мая 2014 г.) система обеспечения пожарной безопасности есть совокупность сил и средств, а также мер правового, организационного, экономического, социального и научно-технического характера, направленных на борьбу с пожарами.

Анализ содержания указанных Законов показывает, что они основываются на различных и не унифицированных категориях, которые не позволяют в полной мере раскрыть специфику содержания взаимосвязи механизма Российского государства с обеспечением безопасности.

Категория «система обеспечения безопасности» в действующем Федеральном законе «О безопасности» вообще отсутствует. Законодатель ограничился категорией «содержание деятельности по обеспечению безопасности»¹.

Кроме того, законодателем не выделяется и экономическая безопасность как вид безопасности. Например, в ст. 1 Федерального закона «О безопасности» определяются основные положения и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, то есть можно только предположить, что экономическая безопасность входит в «иные» виды безопасности, соответственно, тогда и отношения по обеспечению экономической безопасности будут подпадать под действия данного Закона.

Более того, понятие «орган обеспечения безопасности» подменяется таким понятием, как «силы обеспечения национальной безопасности»¹, под

¹ См., например: к деятельности по обеспечению безопасности относятся: прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности; определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности; правовое регулирование в области обеспечения безопасности; разработка и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализации и нейтрализации последствий их проявления; применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности и др.

которыми законодатель понимает Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, а также федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации.

Рассмотрение сил обеспечения национальной безопасности и органов обеспечения безопасности в качестве категории «силы обеспечения национальной безопасности» выглядит несколько некорректным. Логично предположить, что такая категория, как «силы обеспечения национальной безопасности», неравнозначна категории «органы обеспечения безопасности», так как первая из названных категорий приемлема для характеристики организационной структуры отдельных органов по обеспечению безопасности, а также их образований по схеме: аппарат–подразделение–силы.

Следовательно, орган обеспечения безопасности – это часть государственного аппарата, имеющая свою структуру, действующая от имени и по поручению государства в рамках закрепленной за ним компетенции и наделенная для этого полномочиями государственно-властного характера для реализации целей и задач обеспечения безопасности.

Организирующая, координирующая роль в общем обеспечении безопасности принадлежит Президенту РФ и распространяется на все сферы правового регулирования безопасности. Общие полномочия Президента РФ в области обеспечения безопасности закреплены в гл. 4 Конституции РФ, а также в ст. 8 Федерального закона «О безопасности», например: Президент РФ определяет основные направления государственной политики в области обеспечения безопасности; утверждает стратегию национальной безопасности Российской Федерации, иные концептуальные и доктринальные документы в области обеспечения безопасности; формирует

и возглавляет Совет безопасности; устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых он осуществляет, и др.

Совет безопасности Российской Федерации является конституционным совещательным органом (п. «ж» ст. 83 Конституции РФ), осуществляющим подготовку решений Президента РФ по вопросам жизненно важных интересов личности, общества, государства, обеспечения безопасности в различных сферах деятельности, в том числе экономической, защиты от внешних и внутренних угроз¹.

Например, в основные задачи Совета безопасности в экономической сфере входит прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности; подготовка предложений Президенту РФ о мерах по их нейтрализации.

Функционально Совет безопасности проводит анализ информации о реализации основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности, социально-политической и экономической ситуации в стране, осуществляет контроль за реализацией стратегии в области внутренней, внешней и военной политики, занимается разработкой и уточнением направлений национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, а также критериев и показателей обеспечения национальной безопасности.

Данные полномочия Совета безопасности можно назвать субъектными и общими полномочиями по обеспечению безопасности и целесообразно формально определить в нормах административного законодательства как полномочия Совета безопасности по обеспечению иных видов безопасности, таких как государственная, экономическая, общественная, личная, промышленная и т.д.

¹ Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».

Федеральное Собрание РФ является органом по общему обеспечению безопасности в соответствии с Конституцией РФ и наделено полномочиями по формированию в области безопасности федерального законодательства в пределах компетенции, установленной Конституцией РФ.

Федеральное Собрание РФ как самостоятельный орган законодательной власти не находится в юридическом подчинении никакого государственного органа, в том числе не подчиняется Президенту РФ и Правительству РФ. С позиции проводимого исследования, Федеральное Собрание РФ наделяется полномочиями по установлению в нормах федеральных законов общеобязательных условий и требований безопасности в субъектных, предметных, функциональных и ситуационных сферах безопасности.

Органы исполнительной власти, наделенные полномочиями по установлению обязательных условий и требований безопасности, выступают органами общего обеспечения безопасности. Среди них можно выделить: Правительство России; федеральные министерства, службы, агентства; высшие должностные лица субъектов Российской Федерации; высшие исполнительные органы субъектов Федерации. Рассмотрим их подробнее.

Правительство РФ как орган общего обеспечения безопасности обеспечивает исполнение законов, контролирует их исполнение органами исполнительной власти всех уровней.

Правительство РФ имеет статус высшего органа исполнительной власти, полномочия которого распространяются на всю территорию России и на который возлагается вся полнота ответственности за состояние и деятельность исполнительной власти¹, проведение социально-экономических преобразований. Статьей 13 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» закреплены общие полномочия

¹ Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития / А.С. Автономова др.; отв. ред. Н.Ю. Хаманева. М., 2004. С. 313.

Правительства РФ. Правительство РФ, являясь органом общей компетенции, обеспечивает единство финансовой, бюджетной, кредитно-денежной политик; законность, права и свободы граждан, проводит работу по борьбе с преступностью и др. В сферу полномочий Правительства Российской Федерации входит также внешняя политика и международные отношения (п. «б» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ; ст. 15–19 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

В соответствии с Федеральным законом «О безопасности» Правительство РФ участвует в определении основных направлений государственной политики в области обеспечения безопасности; формирует федеральные целевые программы. В области обеспечения безопасности и обеспечивает их реализацию; устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности, руководство деятельностью которых оно осуществляет и пр. (ст. 10).

Исходя из положений Указа Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 8 сентября 2014 г.)¹ министерства Российской Федерации, отдельные федеральные службы и федеральные агентства как органы общего обеспечения безопасности в случаях, устанавливаемых Президентом РФ или Правительством РФ, осуществляют в подведомственной сфере безопасности нормативное правовое регулирование, то есть они осуществляют полномочия по установлению общеобязательных условий и требований безопасности.

Непосредственным обеспечением экономической безопасности занимается ряд федеральных министерств, например, в Министерстве внутренних дел РФ функции обеспечения экономической безопасности

¹ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 12 марта 2014 г.) // СЗ РФ. 1997. № 51, ст. 5712; 2014. № 11, ст. 1088.

возложены на Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции, в Министерстве финансов РФ – на Федеральную налоговую службу, Федеральную службу финансово-бюджетного надзора, Федеральное казначейство.

Среди министерств, обеспечивающих экономическую безопасность можно отметить Министерство экономического развития РФ, Министерство промышленности и торговли РФ¹.

Среди органов исполнительной власти федерального значения, уполномоченных в области обеспечения экономической безопасности, также можно отметить ряд служб, например, Федеральную службу безопасности, Федеральную службу по техническому и экспортному контролю, Федеральную службу по финансовому мониторингу, Федеральную антимонопольную службу, Федеральную таможенную службу и др. Все вышеперечисленные органы исполнительной власти, взаимодействуя между собой и осуществляя возложенные на них функции, решают задачи обеспечения экономической безопасности государства в пределах своей компетенции.

Отметим, что особая значимая роль в обеспечении экономической безопасности государства принадлежит Федеральной таможенной службе (далее ФТС России), уполномоченному федеральному органу исполнительной власти в области таможенного дела. Основная цель деятельности ФТС России состоит в обеспечении особого режима деятельности работы таможенных органов на местах, так как за подведомственными структурными подразделениями закреплены функции, направленные на выполнение основных таможенных процедур, выявление

¹ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 12 марта 2014 г.) // СЗ РФ. 1997. № 51, ст. 5712; 2014. № 11, ст. 1088.

конкретных фактов нарушения таможенного законодательства, взимание таможенных платежей¹.

Деятельность ФТС России направлена на участие в регулировании внешнеторгового оборота и осуществление фискальной функции, регулярном пополнении государственного бюджета. Применяя разумные протекционистские меры, таможенная служба оберегает отечественную промышленность от экономических рисков и угроз, участвует в обеспечении экономической безопасности, что также выступает зоной ответственности таможенной службы в сфере внешнеэкономической деятельности государства.

Основополагающее значение для таможенных правоотношений имеют конституционные принципы (ст. 2, 18, ч. 1, 2 ст. 8, ч. 2, 4 ст. 15, ст. 19, 22–25, 27, 32–35, 39, 44–48, 57, п. «ж» ст. 71, ч. 1 ст. 74 Конституции РФ), провозглашающие принцип свободы экономической деятельности².

Помимо вышеперечисленных статей Конституции РФ, которые прямо регулируют сферу таможенной политики и таможенного дела, в Основном Законе содержатся и другие нормы, затрагивающие эту сферу. Например, любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы, обязанности человека и гражданина, подлежат официальному опубликованию для всеобщего сведения (ч. 3 ст. 15 Конституции РФ), в том числе акты, непосредственно относящиеся к таможенному регулированию. Конституционные нормы развиваются в отраслевом законодательстве, в частности, в нормах законодательства о таможенном деле.

В процессе международной интеграции с образованием ТС и вступлением России в ВТО возникла необходимость в принятии

¹ Бакаева О.Ю. Основные финансово-правовые аспекты статуса таможенных органов Российской Федерации / под ред. Н. И. Химичевой. Саратов, 2002. С. 13.

² Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2002. С. 154–155.

специальных норм регулирования деятельности таможенных органов и, соответственно, разработке специальных мер по защите прав и интересов лиц, осуществляющих внешнеэкономическую торговлю в «чужом» государстве.

Вместе с тем нормы международного права как часть национальной правовой системы порождают ряд проблем, среди которых – различие в подходах к толкованию некоторых форм договоров; вопрос о приоритетности национальных либо международных норм; сохранение исключительности правовой системы Российской Федерации в условиях международного интегрирования и взаимопроникновения правовых систем государств; формирование механизма вхождения норм международного права без ущерба для национальной безопасности. Немаловажную роль играет разрешение проблемы выявления и устранения противоречий между нормами международного права и нормами национального законодательства¹.

О роли международных договоров в сфере защиты прав человека и основных свобод, способствующих международному сотрудничеству, расширению международных связей, подчеркивалось на Пленуме Верховного Суда РФ².

Вопрос соотношения норм международных договоров, заключенных с Российской Федерацией, и национального законодательства, однозначно решен и закреплён как в конституциональном (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ), так и в таможенном законодательстве (ст. 4 Федерального закона «О таможенном регулировании»).

¹ Зелепукин А.А. Законодательство в современной правовой жизни российского общества // Правовая политика и правовая жизнь. 2005. № 4. С. 7.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (в ред. от 5 марта 2013 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12; 2013. № 5.

Большое значение для деятельности таможенных органов имеет положение Конституции России о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, и если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотрены законом, то применяются правила международного договора. Согласно ст. 4 Федерального закона № 311 «О таможенном регулировании» принцип международного договора имеет преимущество перед внутренним российским таможенным законодательством.

Тем не менее, главным источником административно-правового регулирования деятельности таможенных органов выступает национальное законодательство (в известной мере, международные акты – международные многосторонние и двусторонние соглашения – могут регулировать отдельные таможенные отношения, однако они никаким образом не должны подменять национальное законодательство, ее национальное право).

Как по этому поводу замечает К.К. Сандровский¹, государство, уважая суверенитет другого государства, при установлении какого-либо вида таможенного регулирования, должно руководствоваться общепризнанными принципами и нормами международного права. Роль международных таможенных договоров и соглашений состоит в гарантировании стабильности режима для участников внешнеэкономической деятельности, предоставлении им соответствующих стимулов во «взаимоувязке» интересов государств при обеспечении экономической безопасности.

Особая роль в правовом обеспечении экономической безопасности принадлежит двусторонним межправительственным соглашениям, регламентирующим взаимодействия таможенных органов России и

¹ Сандровский К.К. Международное таможенное право: учебник. Киев, 2001. С. 9.

зарубежных государств по вопросам выявления и расследования административных правонарушений в области таможенного дела. Среди таких договоров можно отметить: «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики о взаимной административной помощи в предотвращении, расследовании и пресечении таможенных нарушений» (заключено в г. Москве 31 октября 1997 г.); «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Королевства Дания о сотрудничестве и взаимной помощи в таможенных делах» (заключено в г. Копенгагене 13 августа 1997 г.); «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Японии о сотрудничестве и взаимной помощи в таможенных делах»¹ и др.

Для регулирования взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти — министерствами и подведомственными Правительству России органами с подобными органами других государств по вопросам, входящим в их компетенцию², заключаются межведомственные договоры (например, Соглашение о взаимодействии Федеральной таможенной службы и Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам от 30 июля 2007 г. № 01-08/0022 № 10/37-443/2³).

Необходимо отметить, что большая часть договоров не содержит обеспечительную возможность увеличения форм правовой помощи, которые представляются в зависимости от обстоятельств дела, об этом свидетельствует норма — допустимость оказания любой иной помощи,

¹ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Японии о сотрудничестве и взаимной помощи в таможенных делах: заключено в г. Токио 12 мая 2009 г. // Бюллетень международных договоров. 2009. № 11. С. 38–44.

² Бояршинов Б.Г. Международные договоры в правовой системе РФ // Законодательство. 1997. № 4. С. 59–63.

³ Патенты и лицензии. 2007. № 9.

которая не противоречит внутреннему законодательству. Этот факт, к сожалению, негативно сказывается на сотрудничестве государств.

Правовое обеспечение экономической безопасности осуществляется и федеральными законами. Прежде всего, это федеральные конституционные законы. Важная роль принадлежит Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», в котором отмечается, что «Правительство Российской Федерации организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации, осуществляет регулирование в социально-экономической сфере, обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации». Законом оговорено, что Правительство РФ направляет и контролирует деятельность ее органов, обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств.

Исходя из комплексного характера отрасли таможенного законодательства в таможенном регулировании, используются и иные нормы, применяемые в таможенных правоотношениях: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях¹, Уголовный кодекс РФ², Гражданский кодекс РФ³, Налоговый кодекс РФ⁴, Бюджетный кодекс РФ⁵ и др.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195 - ФЗ (в ред. от 22 октября 2014 г.) // СЗ РФ. 2002. №1(ч.1), ст. 1; 2014. № 43, ст. 5801.

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. От 21 июля 2014 г.) // СЗ РФ. 1996. №25, ст. 2954; 2014. № 30. (ч.1),ст. 4278.

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 5 мая 2014 г.) // СЗ РФ. 1994. № 32, ст. 3301; 2014. № 19, ст. 2334; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 2) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) // СЗ РФ. 1996. № 5, ст. 410; 2014. № 30 (ч.1), ст. 4225; Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 4) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) // СЗ РФ. 2006. № 52(ч. 1), ст. 5496; 2014. № 11, ст. 1100.

⁴ Налоговый кодекс Российской Федерации. Ч. 1 от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. От 4 октября 2014 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3824; 2014. № 40 (ч. II), ст. 5315.

⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. От 22 октября 2014 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3823; 2014. № 43, ст. 5795.

Особое место в спектре таможенных правоотношений, регулирующих деятельность таможенных органов в сфере обеспечения экономической безопасности, занимает Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности» (в ред. от 30 ноября 2013 г.)¹.

Он содержит положения, которые определяют направления внешнеторговой политики, полномочия Российской Федерации и ее субъектов в области внешнеторговой деятельности в целях обеспечения наиболее способствующих условий для ее ведения, а также для защиты экономических и политических интересов России (ст. 1).

Данный Закон направлен на защиту экономического суверенитета, стимулирование развития экономики страны и обеспечение условий эффективной интеграции экономики России в мировую экономику. Немаловажное значение имеет Закон РФ от 21 мая 1993 г. № 5003-1 «О таможенном тарифе» (в ред. от 4 марта 2014 г.)². По своему содержанию это экономико-правовой закон, так как основной его целью выступает защита национальной экономики при помощи права, поскольку регулирование порядка ввоза и вывоза, поддержание целесообразного баланса между ними, валютными доходами и расходами оказывают равным образом прямое влияние не только на внутренний рынок страны, но и на ее экономическую безопасность.

Вопросы кадровой политики, порядок прохождения службы в таможенных органах и организациях ФТС России, правовое положение сотрудника таможенной службы регулируются следующими нормативными правовыми актами: Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (в ред. от 25 ноября

¹ СЗ РФ. 2003. № 50, ст. 4850; 2013. № 48, ст. 6166.

² ВСНД и ВС РФ. 1993. № 23, ст. 821; СЗ РФ. 2014. № 10, ст. 953.

2013 г.)¹, Федеральным законом от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 2013 г.)², Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в ред. от апреля 2014 г.)³.

Среди федеральных законов значимое место занимает Федеральный закон от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», который является законом прямого действия: устанавливает направления деятельности таможенных органов, закрепляет основные положения и порядок осуществления предусмотренных таможенных процедур (ввоз и вывоз товаров из России под таможенным контролем, временное хранение, таможенное декларирование, выпуск и использование в соответствии с таможенными процедурами, проведение таможенного контроля, уплата таможенных платежей; установление полномочий органов государственной власти Российской Федерации, прав и обязанностей лиц, осуществляющих деятельность по ввозу и вывозу товаров, лиц, осуществляющих деятельность в сфере таможенного дела и др.)⁴, содержит понятийный аппарат, позволяющий упорядочить и согласовать используемую терминологию и способствующий обеспечению единообразного толкования устанавливаемых норм и правил.

Кроме федеральных законов, непосредственно регулирующих сферу обеспечения экономической безопасности, в Российской Федерации ранее действовали и иные федеральные законы, отражающие некоторые таможенные нормы. Среди них можно назвать Федеральный закон от 14 апреля 1998 г. № 63-ФЗ «О мерах по защите экономических интересов

¹ СЗ РФ. 1997. № 30, ст. 3586; 2013. № 48, ст. 6165.

² СЗ РФ. 2003. № 22, ст. 2063; 2013. № 27, ст. 3477.

³ СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3215; 2014. № 14, ст. 1545.

⁴ Управление таможенным делом: учебное пособие / В.В. Макрусев [и др.]. СПб., 2011. С. 66–67.

Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами»¹, в настоящее время утративший силу.

Закон предусматривал защиту отраслей экономики России, а также хозяйствующих субъектов от отрицательного воздействия конкурирующих субъектов, неблагоприятного воздействия иностранной конкуренции, обеспечивал условия для эффективной интеграции российского рынка в мировую экономику, разрабатывал условия для продвижения российского товара на мировой рынок. Данный Федеральный закон и Федеральный закон «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», в тот период дополняли друг друга, регулировали отношения в сфере внешнеторговой деятельности, а также в таможенной и внешнеэкономической сфере и обеспечивали защиту экономического суверенитета России.

Широкий круг общественных отношений в сфере как таможенного, так и финансового, административного и других отраслей права регулируют следующие законы: Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. № 165-ФЗ «О специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мерах при импорте товаров» (в ред. от 4 июня 2014 г.)², Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» (в ред. от 21 июля 2014 г.)³, Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (в ред. от 25 ноября 2013 г.)¹, Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» (в ред. от 21 июля 2014 г.)², Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4804–1 «О вывозе и ввозе культурных ценностей» (в ред. от июля 2013 г.)³ и др.

¹ Федеральный закон от 14 апреля 1998 г. № 63-ФЗ «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами» // СЗ РФ. 1998. № 16, ст. 1798; 2003. № 50, ст. 4851. Документ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 6 декабря 2011 г. № 409-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 3 декабря 2012 г.) // СЗ РФ. 2011. № 50, ст. 7351.

² СЗ РФ. 2003. № 50, ст. 4851; 2014. № 23, ст. 2928.

³ СЗ РФ. 2003. № 50, ст. 4859; 2014. № 30 (ч.1), ст. 4219.

Так, например, Федеральным законом «О валютном регулировании и валютном контроле» регулируются отношения при осуществлении валютных операций на территории России, раскрываются направления полномочий и функций органов валютного регулирования и валютного контроля, к которым относятся и таможенные органы; в Федеральном законе «Об оружии» рассматриваются основы правового регулирования оборота оружия, регламентированы сопровождающие процедуры ввоза на территорию России и вывоза из страны оружия и патронов к нему и др. Указанные нормативные правовые акты регламентируют и меры нетарифного регулирования экспорта и импорта, среди которых запреты и ограничения, касающиеся ввоза и вывоза отдельных групп товаров в целях обеспечения суверенитета государства и экономических интересов страны, и др.

Поскольку Конституцией РФ таможенное регулирование отнесено к ведению федеральных органов государственной власти, законодательство о деятельности таможенных органов представлено исключительно актами федерального уровня, что подтверждается отсутствием актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Немаловажную роль среди правовых средств обеспечения деятельности таможенных органов играют указы Президента РФ, в частности, Указ Президента РФ от 11 мая 2006 г. № 473 «Вопросы Федеральной таможенной службы» (в ред. от 24 сентября 2007 г.¹), который направлен на организацию работы службы, ее правового положения; а также утверждаемые указами Президента РФ положения, затрагивающие таможенную сферу.

Контроль за исполнением законов органами исполнительной власти всех уровней, в том числе таможенными органами, возложен на Правительство РФ. Постановлениями Правительства РФ утверждаются

¹ СЗ РФ. 2006. № 20, ст. 2162; 2007. № 40, ст. 4717.

важнейшие положения, применяемые в области таможенного дела¹. На основании и во исполнение Конституции РФ, актов таможенного законодательства, указов Президента РФ Правительство РФ издает постановления и распоряжения в области таможенного дела (например, Постановление Правительства РФ от 21 августа 2004 г. № 429 «Вопросы Федеральной таможенной службы»). Президент РФ и Правительство РФ издают также распоряжения в области таможенного регулирования, в которых не содержатся нормы права, они исчерпываются однократным применением.

В современных условиях все большее значение для развития законодательства в области обеспечения экономической безопасности приобретают программы, концепции и иные документы концептуального характера. Ориентиром деятельности таможенных органов по обеспечению экономической безопасности выступила «Концепция развития таможенных органов Российской Федерации»², которая предполагала проведение комплекса мероприятий³ в период с 2006 г. по 2010 г., направленных на внедрение наиболее эффективных методов реализации задач в области таможенного дела в соответствии с международными стандартами и законодательством Российской Федерации.

Наряду с «Концепцией развития таможенных органов Российской Федерации» огромное значение приобрела «Концепция таможенного оформления и таможенного контроля в местах, приближенных к государственной границе Российской Федерации»⁴.

¹ ВСНД и ВС РФ. 1993. № 20, ст. 718; СЗ РФ. 2013. № 30 (ч.1), ст. 4078.

² СЗ РФ. 1996. № 51, ст. 5681; 2014. № 30 (ч.1), ст. 4228.

³ См., например: Приказ Минэкономразвития и ФТС России от 10 марта 2006 г. № 192 «Об утверждении Концепции системы предварительного информирования таможенных органов Российской Федерации» // Таможенный вестник. 2006. № 7. (опубликован без приложения 2 к Концепции).

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 14 декабря 2005 г. № 2225-р «О Концепции развития таможенных органов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 2, ст. 260.

По словам А.Н. Шохина, ее целью «является обеспечение экономической безопасности Российской Федерации благодаря совершенствованию таможенного администрирования в условиях необходимости инфраструктурного развития приграничных субъектов и снижения транспортной нагрузки на крупные города РФ, вызванной возрастающим внешнеторговым оборотом»¹.

Данная Концепция была разработана согласно основным положениям Международной конвенции об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 8 мая 1973 г. (в ред. Протокола от 26 июня 1999 г.) и предусматривала использование предварительного информирования, передачу информации в электронном формате в соответствии с Рамочными стандартами безопасности.

Реализация Концепции предполагала 2 периода: в 1 период (2008–2010 гг.) планировалась модернизация нормативной правовой базы, согласование Концепции с уже принятыми и создаваемыми стратегиями (концепциями, программами, планами) федеральных органов исполнительной власти и бизнес-сообщества, а также создание объективных условий для развития требуемой таможенно-логистической инфраструктуры.

Для создания системы обеспечения экономической безопасности России необходимо принять федеральный закон об экономической безопасности Российской Федерации, в котором будут отражены основные понятия, принципы, силы, средства обеспечения экономической безопасности, организационная система обеспечения безопасности, механизм распределения предметных и функциональных полномочий органов государственного управления, а также набор инструментов, включающих методику оценки рисков и угроз, их идентификацию, диагностику,

¹ См., например: Постановление Правительства РФ от 13 мая 2013 г. № 407 «Об уполномоченных органах Российской Федерации по обеспечению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Таможенного союза» (в ред. от 2 апреля 2014 г.) // СЗ РФ. 2013. № 20, ст. 2501.

прогнозирование. Цель принятия нового закона – упорядочение и определение направлений деятельности органов государственной власти, а также таможенных органов, по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации.

Из проведенного анализа можно сделать вывод о том, что органы государственной власти выступают как органы общего обеспечения безопасности. Тем не менее, отсутствие комплексного, системного подхода к проблеме обеспечения экономической безопасности нивелирует идею общего обеспечения безопасности, снижает результативность деятельности уполномоченных на то органов. Поэтому для обеспечения безопасности в экономической сфере и повышения ее эффективности требуется рассмотреть таможенные органы с позиций комплексного, системного подхода, чему и будет посвящена следующая глава.

ГЛАВА 2

ТАМОЖЕННО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

2.1. Таможенные органы в системе органов исполнительной власти, обеспечивающих экономическую безопасность

Реализация целей таможенной политики потребовала создания сложной, многоуровневой системы органов исполнительной власти, способной одновременно и разрабатывать стратегию развития таможенного дела, и обеспечивать безопасность и экономические интересы страны. Такими органами, на которые возложены полномочия по обеспечению экономических интересов и безопасности страны, являются таможенные органы.

В юридической литературе по-разному толкуют понятие «таможенный орган». Так, А.Ф. Ноздрачев относит к таможенным органам государственные органы, осуществляющие таможенное дело¹.

С тех же позиций характеризуют таможенные органы К.А. Бекашев, Е.Г. Моисеев, и заключают, что их, деятельность состоит в постоянной практической организации таможенного дела².

О.Ю. Бакаева считает, что таможенный орган как федеральный орган исполнительной власти наделен особыми полномочиями в сфере таможенного дела и выполняет задачу содействия внешней торговли³.

¹ Ноздрачев А.Ф. Указ. соч. С.154; Таможенное право: учебник / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М., 1998. С.77.

² Бекашев К.А., Моисеев Е.Г. Таможенное право: учебник. 2-е изд. перераб. и доп. М., 2006. С. 38.

³ Бакаева О.Ю., Матвиенко Г.В. Таможенное право России: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. М., 2003. С. 51.

Таможенные органы выполняют фискальную и правоохранительную функции¹.

Б.Н. Габричидзе, А.Г. Чернявский наделяют таможенные органы функцией правоохраны, соответственно относя их к правоохранительным органам исполнительной власти². Аналогично, как федеральный орган исполнительной власти со статусом правоохранительного характеризует таможенные органы Е.В. Трунина³.

Н.Н. Косаренко, исследуя таможенные органы, отмечает, что они применяют юридические средства воздействия в отношении нарушителей при непосредственном осуществлении таможенного дела⁴.

Необходимо заметить, что и законодатель не выработал единого определения таможенного органа до сих пор. Например, в Таможенном кодексе РФ под таможенным органом законодатель понимал «государственный правоохранительный орган⁵, военизированный⁶ орган исполнительной власти, осуществляющий свои полномочия в сфере таможенного дела и других, связанных с ним областях управления»⁷.

Более широко раскрывал понятие «таможенный орган» Таможенный кодекс РФ 2003 г. (в подп. 1 п. 11 ст. 11), раскрывая его как федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела,

¹ Бакаева О.Ю. Основные финансово-правовые аспекты статуса таможенных органов Российской Федерации / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов, 2002. С. 51.

² Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Таможенное право: учебник для вузов / под общ. ред. Б.Н. Габричидзе. 5-е изд. перераб и доп. М., 2004. С. 86–87.

³ Трунина Е.В. Проблемы определения правового статуса таможенных органов Российской Федерации // Таможенное дело. 2008. № 4. С. 13.

⁴ Косаренко Н.Н., Кочергина Т.Е. Таможенное право России. Ростов-на-Дону, 2005. С. 46.

⁵ См., например: Таможенный кодекс РФ от 18 июня 1993 г. №5221-1 (в ред. от 26 июня 2008 г.) // ВСНД РФ и ВС РФ. 1993. № 31, ст. 1224; СЗ РФ. 2008. № 26, ст. 3022.

⁶ Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2253 «Об отнесении таможенных органов Российской Федерации к государственным военизированным организациям» // САПП РФ. 1993. № 52, ст. 5065.

⁷ Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 147-ФЗ «О введении в действие части первой Налогового кодекса Российской Федерации» (в ред. от 29 июля 2004 г.) // СЗ РФ. 1998. № 31, ст. 3825; 2004. № 31, ст. 3231, таможенные органы относятся к государственным органам с делегированными полномочиями в налоговой сфере.

и подчиненные ему таможенные органы России. Исключением служило положение, при котором не шла речь о таможенных органах иностранных государств. Данное положение полностью соответствовало содержанию п. «ж» ст. 71 Конституции РФ, устанавливающего, что таможенное регулирование относится к исключительному ведению Российской Федерации.

С принятием Таможенного кодекса ТС (далее ТК ТС) определение «таможенный орган» вновь претерпело существенные изменения. Исходя из подп. 30 п. 1 ст. 4 ТК ТС таможенным органом выступает таможенный орган государств-членов ТС.

В настоящее время в п. 1 ст. 10 Федерального закона № 311 «О таможенном регулировании» дано его определение, где под таможенным органом понимается федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела; региональные таможенные управления; таможни; таможенные посты. Такое обобщенное определение предполагает рассматривать данный орган с нескольких сторон – как принадлежность к властным структурам, обладающих государственно-властными полномочиями и выполняющих исполнительно-распорядительную деятельность, право нормотворчества для обеспечения собственных нужд, принадлежность к системе исполнительных органов, системный характер деятельности в сфере таможенного дела.

Среди иных органов исполнительной власти таможенные органы выделяются характерными признаками и особенностями:

1) подведомственны Правительству РФ. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 114) общее руководство таможенным делом

осуществляет Правительство России. Таможенные органы находятся в прямом ведении Правительства России¹;

2) являются федеральными органами исполнительной власти. Все звенья системы таможенных органов также относятся к федеральным органам, так как их финансирование осуществляется за счет средств федерального бюджета, направляемых на содержание федеральных органов исполнительной власти, а также иных источников, предусмотренных законодательством Российской Федерации. В соответствии с текстом ст. 71 Конституции РФ таможенное дело относится к исключительному ведению Российской Федерации. Исключительность федерального характера таможенного дела гарантируется особенностями законодательного процесса в отношении федеральных законов по таможенным вопросам. Федеральные законы, регулирующие таможенные правоотношения в соответствии с п. «в» ст. 106 Конституции РФ подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации;

3) выполняют исполнительно-распорядительную деятельность. Исполнительная деятельность таможенных органов представлена практической организацией осуществления таможенного дела и направлена на реализацию требований таможенного законодательства. Особенностью распорядительной деятельности является то, что она вместе с исполнительной деятельностью составляет единое целое, имеет правовую направленность и выражается в возможности принятия таможенными органами в рамках своих полномочий нормативных и других актов по таможенным вопросам, которые действуют на всей подведомственной территории и обязательны для исполнения всеми субъектами, которым они адресованы.

¹ Указ Президента РФ от 11 мая 2006 г. № 473 «Вопросы Федеральной таможенной службы» (в ред. от 24 сентября 2007 г.) // СЗ РФ. 2006. № 20, ст. 2162; 2007. № 40, ст. 4717.

4. Являются составной частью, элементом единой системы государственной власти. Организационно система таможенных органов как ветвь системы государственной власти выступает единым целым в организационно-правовом механизме государственной организации общества.

5. Выступают как органы специальной компетенции, реализуют свои полномочия при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу, при взимании таможенных платежей, осуществляют таможенное оформление и контроль, отраслевое и межотраслевое управление и, в пределах своей компетенции, обеспечивают экономические интересы и экономическую безопасность государства.

6. Включены в систему правоохранительных органов. Относительно данного признака в юридической литературе нет единого мнения. К.А. Бекашев и Е.Г. Моисеев указывают, что в качестве правоохранительных таможенные органы принимают участие в защите экономического суверенитета и экономической безопасности России, прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также в борьбе с преступлениями и административными правонарушениями в таможенной сфере¹.

Такого же подхода придерживаются и другие ученые².

Согласно тексту ст. 1 Федерального закона «О службе в таможенных органах Российской Федерации» таможенные органы входят в систему правоохранительных органов Российской Федерации, а служба в них квалифицируется как особый вид государственной службы.

7. В зависимости от выполняемых функций и задач могут как обладать различным статусом, так и быть участниками иных отношений (так, при

¹ Бекашев К.А., Моисеев Е.Г. Указ. соч. С. 39.

² См., например: Таможенное право: учебник для вузов / М.М. Рассолов [и др.]. М., 2006. С. 72–73; Бакаева О.Ю., Матвиенко Г.В. Указ. соч. С. 53; Халипов С.В. Таможенное право: учебник. М., 2006. С. 22; Ноздрачев А.Ф. Указ. соч. С. 155 и др.

осуществлении правоохранительной деятельности таможенные органы обладают статусом органов дознания. Также могут обладать статусом субъектов оперативно-розыскной деятельности, участвуют в осуществлении производства по делам об административных правонарушениях; в других случаях выступают участниками гражданско-правовых отношений)¹.

8. Имеют официальную символику: флаг, вымпел, эмблему, утвержденные Президентом РФ (ст. 13 Федерального закона № 311 «О таможенном регулировании»); граждане, поступая на службу - принимают присягу².

Исследуя место и роль таможенных органов в системе органов исполнительной власти, прежде всего, необходимо раскрыть внутреннее строение системы таможенных органов. Анализ юридической литературы показывает³, что таможенные органы рассматриваются через системообразующие факторы, которые определяют их как систему:

1. Общность функций таможенных органов состоит в том, что, проводя в жизнь единую таможенную политику государства, все они принимают участие в осуществлении таможенного дела. На территории Российской Федерации применяется принцип единообразия в применении таможенного

¹ Таможенные органы вправе осуществлять предварительное расследование в форме дознания по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ч. 1 ст. 188 и ст. 194 УК РФ, а также производство неотложных следственных действий по преступлениям, предусмотренным ч. 2–4 ст. 188, ст. 189, 190, 193 УК РФ. В данном случае таможенные органы становятся участниками уголовно-процессуальных отношений.

² Таможенное право: учебник / отв. ред. О.Ю. Бакаева. М., 2008. С.103.

³ Габричидзе Б.Н., Зобов В.Е. Таможенная служба в Российской Федерации. М., 1993. С. 9; Основы таможенного дела: учебник / под общ. ред. В.Г. Драганова; Рос. тамож. акад. ГТК РФ. М., 1998. С. 21–42; Тимошенко И.В. Указ. соч. С. 107–109; Таможенное право : учебник для вузов / отв. ред. Б.Н. Габричидзе. 5-е изд. перераб. и доп. М., 2004. С. 102–211; Комментарий к Таможенному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. Ю.Ф. Азарова, Г.В. Баландиной. М., 2004. С. 706–716; Мильшина И.В. Организационно-правовые основы государственного управления таможенным делом: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2006. С. 138; Денисов С.А. Управление в таможенных органах: учебное пособие. Барнаул, 2006. С. 6–27; Федасова Ю.В. Административно-правовая организация таможенной службы Российской Федерации: дис.... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 18; Ноздрачев А.Ф. Указ. соч. С. 145–253; Князева О.А. Административно-правовые и организационные основы деятельности таможенных органов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук.

законодательства Российской Федерации всеми таможенными органами. Основные функции (обязанности) таможенных органов Российской Федерации закреплены ст. 12 Федерального закона № 311 «О таможенном регулировании».

2. Принцип иерархической соподчиненности означает подчинение «нижестоящих» таможенных органов «вышестоящим» по соответствующему направлению деятельности (например, Отдел административных расследований таможни подчиняется Отделу административных расследований оперативной таможни РТУ и Управлению таможенных расследований и дознания ФТС России)¹.

3. Принцип единства системы таможенных органов подразумевает единое толкование норм таможенного законодательства, использование единой таможенной политики, экономического пространства, тарифного регулирования в сочетании с мерами экономической политики. Толкование данного принципа конкретизирует содержание одного из основополагающих принципов конституционного устройства Российской Федерации – единство экономического пространства (гл. 1 п. 1 ст. 8, ст. 74 Конституции РФ). В данном контексте таможенный орган является частью централизованной системы, функциональным и организующим началом которой выступает Федеральная таможенная служба России.

4. Целостность таможенных органов заключается в том, что каждое из звеньев – это не отдельная единица, а структурная часть целостного организма.

Принцип целостности опосредован характером таможенного дела². Целостность таможенных органов раскрывается и через взаимосвязи и взаимодействия всех структурных элементов. Как отмечает Н.А. Суслов,

¹ Приказ Федеральной таможенной службы России от 26 сентября 2012 г. № 1926 «Об утверждении перечня типовых структурных подразделений таможенных органов Российской Федерации» (в ред. от 25 октября 2013 г.) // Таможенные ведомости. 2012. № 12; 2013. № 12.

² Денисов С.А. Указ. соч. С. 9; Блохин В.В. Указ. соч. С. 38–39.

целостность есть объективная закономерность состояния и развития совокупности таможенных органов¹.

5. Организационное взаимодействие означает объединение таможенных органов едиными целями и задачами, так как только в тесном взаимодействии с другими звеньями системы, таможенные органы способны выполнить свои функции и предоставленные законом полномочия.

По мнению Б.Н. Габричидзе, «только взятые вместе, они обеспечивают данную совокупность органов определяющим признаком – системностью, хотя роль и значение каждого различны»².

Термин «система» имеет конституционный характер и основания, которые отражены в Конституции РФ, например, в ч. 3 ст. 5, ст. 15; п. «г» ст. 71, п. «н» ч. 1 ст. 72; ст. 77. Звено в системе выражает часть чего-либо целого, связанную с другими частями. Поэтому под системой таможенных органов понимается иерархически выстроенная совокупность таможенных органов, с входящими в них звеньями, выполняющими свою деятельность в соответствии с компетенцией, целями, задачами в области таможенного дела.

Согласно ст. 10 Федерального закона № 311 «О таможенном регулировании» система таможенных органов состоит из четырех звеньев: федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела (далее ФТС России), региональные таможенные управления (далее РТУ), таможни и таможенные посты. В систему таможенных органов также входят специализированные таможенные органы (департаменты, управления и др.).

Рассмотрим особенности каждого из составных звеньев системы таможенных органов.

¹ Сулов Н.А. Система таможенных органов Российской Федерации: административно-правовой статус и проблемы его совершенствования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 63.

² Габричидзе Б.Н. Указ. соч. С. 43.

Первым звеном является Федеральная таможенная служба РФ. Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 22 июня 2010 г.) «О системе и структуре Федеральных органов исполнительной власти»¹ Государственный таможенный комитет был преобразован в Федеральную таможенную службу, находящуюся в ведении Правительства РФ (ранее находилась в ведении Министерства экономического развития и торговли РФ). В настоящее время ФТС России находится в ведении Правительства РФ².

Федеральная таможенная служба является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области таможенного дела, действует на основании Положения о Федеральной таможенной службе, утвержденного постановлением Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459 (в ред. от 16 сентября 2013 г.)³, а также Указа Президента РФ от 11 мая 2006 г. № 473 «Вопросы Федеральной таможенной службы» (в ред. от 24 сентября 2007 г.) и Приказа ФТС России от 26 декабря 2012 г. № 2656 «Об утверждении Регламента Федеральной таможенной службы»⁴.

Основная цель деятельности ФТС России – обеспечить наиболее благоприятный режим работы таможенных органов на местах, так как именно от них зависит выполнение основных таможенных процедур, выявление конкретных фактов нарушений таможенного законодательства, взимание таможенных платежей⁵.

В соответствии с Общим положением, на ФТС России возложены функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела,

¹ СЗ РФ. 2004. № 11, ст. 945; 2010. № 26, ст. 3331.

² Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 22, ст. 2754.

³ СЗ РФ. 2006. № 32, ст. 3569; 2013. № 38, ст. 4823.

⁴ Рос. газета. 2013. 5 апреля.

⁵ Бакаева О.Ю. Основные финансово-правовые аспекты статуса таможенных органов Российской Федерации / под ред. Н.И. Химичевой. Саратов, 2002. С. 13.

а также функции агента валютного контроля и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями.

ФТС России для реализации намеченных функций и задач действует непосредственно через таможенные органы и представительства Службы за рубежом во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, Центральным банком РФ, общественными объединениями и иными организациями¹.

Согласно Указу Президента РФ от 11 мая 2006 г. № 473 «Вопросы Федеральной таможенной службы» ФТС России обеспечивает в пределах своей компетенции экономическую безопасность России, защищает ее экономические интересы, обеспечивает участие таможенных органов в осуществлении мер по защите государственной безопасности, охране общественного порядка, нравственности населения, жизни и здоровья человека, оказывает содействие другим органам в борьбе с международным терроризмом.

Практическое осуществление деятельности по обеспечению экономической безопасности отражается в положениях об отдельных структурных подразделениях таможенных органов. Например, в Положении об Управлении по противодействию коррупции² говорится, что данное Управление является специальным оперативным структурным подразделением центрального аппарата Федеральной таможенной службы, наделенным полномочиями органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность в целях обеспечения противодействия коррупции,

¹ Приказ Федеральной таможенной службы России от 22 августа 2011 г. № 1708 «Об утверждении Положения об Управлении по противодействию коррупции» (в ред. от 22 января 2013 г.) // СПС Консультант Плюс. Дата обращения: 25.01.2014.

² Распоряжение Правительства РФ от 14 декабря 2005 г. № 2225-р «О Концепции развития таможенных органов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 2, ст. 260.

обеспечения собственной безопасности таможенных органов, а также создания необходимых условий для наиболее эффективного и качественного выполнения таможенными органами и их должностными лицами задач по защите экономических интересов и экономической безопасности Российской Федерации.

Необходимо заметить, что деятельность таможенных органов не ограничивается только обеспечением экономической безопасности – в Концепции развития таможенных органов Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 2225-р¹ трактуется, что одной из задач таможенных органов является укрепление взаимодействия с российскими, зарубежными и международными организациями в борьбе с терроризмом, контрабандой оружия, наркотиков и контрафактной продукцией, а также обеспечение экономической, экологической и радиационной безопасности.

Вторым звеном единой федеральной централизованной системы таможенных органов являются региональные таможенные управления. Региональное таможенное управление входит в единую систему таможенных органов России и осуществляет непосредственное руководство таможенным делом на территории подведомственного ему региона. В подчинении РТУ находятся все таможенные органы, относящиеся к подведомственному региону, за исключением тех таможенных органов, которые непосредственно подчинены ФТС России.

Региональное таможенное управление и таможня осуществляют деятельность на основании Общего положения о региональном таможенном управлении и таможне, утвержденного Приказом ФТС России от 12 января 2005 г. № 7 (в ред. от 3 марта 2009 г.)². Региональное таможенное управление

¹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 14.

² Приказ Федеральной таможенной службы России от 13 августа 2007 г. № 965 «Об утверждении Общего положения о таможенном poste» (в ред. от 21 декабря 2009 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 41.

осуществляет руководство учреждениями системы таможенных органов (таможенными лабораториями, учебными заведениями и др.).

Региональное таможенное управление осуществляет руководство деятельностью таможен, кроме тех таможен, которые непосредственно подчинены ФТС России, и таможенных постов, подчиненных РТУ и находящихся в зоне их деятельности. По отношению к таможням и таможенным постам РТУ является вышестоящим таможенным органом. По своей направленности функции РТУ, в основном, совпадают с функциями ФТС России, но по содержанию они, безусловно, различны. Структура управления РТУ такова, что в процессе продвижения сверху вниз по системе управления субъект и объект управления изменяются, вследствие чего меняются и функции управления.

В систему таможенных органов России входят также специализированные РТУ, осуществляющие свою деятельность по отдельным направлениям выполняемых функций (правоохранительной, контрольной и т.д.), например, Региональное оперативно-поисковое управление, РТУ радиоэлектронной безопасности объектов таможенной инфраструктуры, РТУ специальных операций, Центральное экспертно-криминалистическое таможенное управление.

Для реализации возложенных на них функций и задач РТУ наделены рядом прав, закрепленных Общим положением о РТУ, например, правом контроля за деятельностью участников внешнеэкономической деятельности в подведомственном РТУ регионе; правом внесения в ФТС России предложений по совершенствованию таможенного законодательства и практики его применения; правом организации борьбы с нарушениями таможенного законодательства и др.

Таможни и таможенные посты составляют следующее звено единой федеральной централизованной системы. Им принадлежит решение основной части задач в сфере таможенного дела.

Таможня входит в единую систему таможенных органов России, общее руководство в которой принадлежит ФТС России. В зависимости от специализации таможни и таможенные посты могут подразделяться на таможни, непосредственное руководство которыми осуществляет соответствующее региональное таможенное управление, и таможни центрального подчинения, находящиеся в непосредственном подчинении ФТС России (в частности, Шереметьевская, Домодедовская, Внуковская); пограничные и внутренние таможни и таможенные посты; акцизные, энергетические, автотранспортные, тыловые таможни и таможенные посты; центральные (базовый и кинологический центр ФТС России) и оперативные таможни. Таможня руководит деятельностью подчиненных таможенных постов и является по отношению к ним вышестоящим таможенным органом.

Таможенные посты – это линейные подразделения, с которых начинается осуществление таможенного дела в единой системе таможенных органов России. В соответствии с Общим положением¹, Таможенный пост осуществляет свою деятельность под общим руководством ФТС России, РТУ и непосредственным руководством таможни.

Регион деятельности таможенного поста входит в состав региона деятельности таможни, что таможенный пост решает возложенные на него задачи непосредственно и во взаимодействии с территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами. Оговаривается, что таможенный пост может быть образован также как юридическое лицо решением ФТС России, в том числе по представлению либо с учетом мнения РТУ или таможни, непосредственно подчиненной ФТС

¹ См.: например, таможенный пост Малахит (специализированный) Екатеринбургской таможни Уральского таможенного управления, таможенный пост Аэропорт Магадан (специализированный) Магаданской таможни Дальневосточного таможенного управления.

России, такие особенности в деятельности отдельных таможенных постов регулируются специальными нормативными правовыми актами ФТС.

Большинство таможенных постов осуществляют таможенные процедуры в отношении всех товаров, подлежащих оформлению в регионе их деятельности.

На территории Российской Федерации созданы специализированные таможенные посты, в зону их ответственности могут входить операции по ввозу и вывозу драгоценных металлов и камней¹.

К отдельным таможенным постам, реализующим полномочия в таможенном оформлении и контроле транспортных средств, относятся, например, Краснодарский, Новосибирский, Владивостокский и др. автотранспортные таможенные посты. С целью соблюдения правил ввоза и реализации подакцизных товаров на таможенной территории России работают акцизные таможенные посты. Акцизный пост осуществляет контроль над выполнением импортерами правил ввоза и реализации подакцизных товаров на таможенной территории России, таможенное оформление и контроль маркированных товаров, контроль за своевременным поступлением денежных средств. Примером такого поста может служить Специализированный таможенный пост Центральной акцизной таможни Центрального таможенного управления.

В функциональном плане таможенный пост можно рассматривать как филиал таможни с ограниченными полномочиями². Пост обычно действует на железнодорожных станциях, в аэропортах, речных портах вдоль государственной границы, он может быть создан на крупном промышленном предприятии³.

¹ Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Указ соч. С. 209.

² Денисов С.А. Указ.соч. С. 11.

³ URL: <http://www.altaiinternational.ru/pg-id-61.html>. Дата обращения: 15.06.2014.

Так, например, Кулундинский таможенный пост Алтайской таможни имеет автомобильный пункт пропуска, расположенный на автотрассе федерального значения Кулунда – Павлодар. Его пропускная способность – 2000 транспортных единиц в сутки. Железнодорожный пункт пропуска дислоцируется на крупной узловой железнодорожной станции Кулунда, грузопоток которой составляет 10 и более грузовых составов в сутки. Кроме того, через станцию проходят 4 пассажирских состава международного сообщения. Работа на железнодорожном пункте пропуска ведется круглосуточно по сменам¹.

Практика деятельности таможенных органов в условиях изменяющегося правового и организационного регулирования и развития экономической системы государства, выявила проблемные вопросы, негативно влияющие на экономическую стабильность и безопасность России, связанные с осуществлением взаимной торговли между Россией, Республикой Беларусь и Республикой Казахстан.

Так, например, обращает на себя внимание не только факт увеличения стоимости ввозимых товаров из Казахстана, но и расширение их номенклатуры (отмечается снижение поступлений товаров, классифицируемых в 07-08 товарных группах ТН ВЭД ТС из Киргизии и Узбекистана при одновременном увеличении ввоза товаров одноименной номенклатуры из Республики Казахстан, приобретших в последней статус товаров ТС). По имеющейся ранее зафиксированной информации до начала действия ТС, в ходе сопоставительного анализа отмечалось отсутствие данных товаров в Республике Казахстан, что указывает на факт мошенничества (предоставление недостоверной информации) и в значительной степени влияет на поступления таможенных платежей.

¹ Белоусов А. Капитал осваивает новые способы оттока // Таможенные новости. 2014. № 1-2. С. 19.

2.2. Направления совершенствования административно-юрисдикционной деятельности таможенных органов

Общая направленность развития таможенных органов в условиях реформирования таможенного законодательства касается и механизмов реализации административной юрисдикции. Исследование понятия административной юрисдикции в теории административного права показало, что в науке до сих пор не существует единого мнения о действительном значении понятий административной юрисдикции, административно-юрисдикционного процесса. Множественность подходов к определению административной юрисдикции, многоуровневость построения таможенных органов, многоплановость полномочий, целей и задач – все это способствует увеличению числа дефиниций по данной проблематике.

Так, А.А. Михайлов широко раскрывает понятие «административная юрисдикция», включая в него различные виды деятельности таможенных органов (правоприменительную, правоохранительную, государственно-властную, квазисудебную). Он отмечает, что таможенные органы компетентны рассматривать и разрешать юридические споры, дела об административном правонарушении.

Ученый вкладывает в сущностную структуру административной юрисдикции три вида производств, включая и согласительное производство. Как вид административно-процессуальной деятельности раскрывает административно-юрисдикционный процесс И.В. Панова, и полагает, что с его помощью реализуется юрисдикционное правоприменение принудительного характера, осуществляемое в административно-процессуальной форме¹. Как процессуальную деятельность объектов государственного управления (исполнительной власти) по разрешению

¹ Панова И. В. Административно-процессуальное право России. М., 2007. С. 133.

индивидуальных споров между участниками правоотношений, с обязательным включением специальных мер административного принуждения рассматривают административно-юрисдикционный процесс Д.Н. Бахрах¹, Ю.Н. Старилов².

Отсутствие согласованности в вопросах научной классификации производств административно-юрисдикционного процесса подтверждает существование двух основных концепций административной юрисдикции. Первая сводится к производству по делам об административных правонарушениях, включая деятельность по применению мер принуждения по пресечению правонарушений, проведению административных расследований (Е.В. Додин³, А.С. Дугенец⁴, А.Б. Зеленцова⁵, Н.Г. Салищева⁶ и др.).

Вторая концепция включает существующее производство административноправовых споров согласительного характера, производство по жалобам, дисциплинарное производство (Д.Н. Бахрах, Д.М. Овсянко⁷, Ю.М. Козлов⁸).

У многих сторонников каждой концепции имеются и дополнительные точки зрения. Например, А.А. Михайлов считает, что согласительное производство присуще не всем органам исполнительной власти, а И.В. Панова в состав юрисдикционной деятельности включает и исполнительное производство.

¹ Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник для вузов. М., 2000. С. 128.

² Старилов Ю.Н. Административное право : в 2 ч. Ч. 2, кн. 2 : Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция. Воронеж, 2001. С. 76.

³ Додин Е.В. Доказывание в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел: учебное пособие. Киев, 1985. С. 36.

⁴ Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс. М., 2003. С. 10.

⁵ Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор : вопросы теории. М., 2005. С. 680.

⁶ Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964. С. 16; Административное право Российской Федерации / отв. ред. Н. Д. Хом. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 312–315.

⁷ Овсянко Д.М. Указ.соч. М., 2000.

⁸ Козлов Ю.М., Овсянко Д.М., Попов Л.Л. Административное право : учебник / под ред. Л.Л. Попова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 391.

Итак, административная юрисдикция определяется через комплекс норм административного права, закрепляющих совокупность прав и обязанностей компетентных органов (должностных лиц) разрешать споры во внесудебном порядке и привлекать правонарушителей, в том числе государственных служащих, к юридической ответственности.

Учитывая, что в качестве критерия административно-юрисдикционной деятельности выступают ее функциональные свойства, представляется возможным каждое производство рассматривать в зависимости от характера разбирательства конкретного дела.

Исходя из вышеизложенного, выделим основные составляющие административной юрисдикции в таможенных органах. Одной из составляющих административной юрисдикции является совокупность правомочий таможенных органов их должностных лиц по рассмотрению споров, возникающих в таможенных правоотношениях (производство административно-правовых споров). Основаниями возникновения таких споров служат обращения граждан и иных участников данных правоотношений в органы исполнительной власти, компетентные разрешать данные споры.

Так как административная юрисдикционная деятельность таможенных органов включает в себя правомочия по привлечению граждан и юридических лиц к административной ответственности, следующей составляющей административной юрисдикции является производство по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела. Кроме того, административная юрисдикция в таможенных органах обладает правомочиями по привлечению граждан и юридических лиц к дисциплинарной ответственности, третьей составляющей будет выступать

дисциплинарное производство¹ (в рамках настоящего исследования третий вид производства не рассматривается).

Одним из нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения по поводу обращений граждан в государственные органы, органы местного самоуправления, а также закрепляющих организационные вопросы при рассмотрении таких обращений стал Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 2013 г.)². В целях реализации положений указанного Федерального закона были приняты нормативные правовые акты ведомственного характера, регламентирующие работу государственных органов с обращениями граждан.

Как отмечает Н. Федорова, работа с обращениями и жалобами граждан активизирует таможенные органы, нацеливает их на добросовестное выполнение своих обязанностей, способствует борьбе с бюрократизмом и волокитой³. В подтверждение сказанного продемонстрируем определение Конституционного Суда РФ по обращению гр. В. В. Костенко о проверке конституционности п. 1 ст. 15 и п. 1 ст. 164 ТК РФ³. Как следует из определения суда, на лицо, не являющееся участником таможенных правоотношений в момент приобретения транспортного средства, не может быть наложено взыскание ввозных пошлин, так как, приобретая его, оно не знало, да и не обязано было знать о незаконности его ввоза на таможенную территорию России.

Можно отметить, что и Федеральный закон № 311 «О таможенном регулировании» достаточно подробно регламентирует процедуру административного обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц. Закон нормативно закрепляет

¹ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учебник / отв. ред. Л.Л. Попов. М., 2010. С. 472.

² СЗ РФ. 2006. № 19, ст. 2060; 2013. № 27, ст. 3474.

³ Федорова Н. Таможенник не всегда прав // Экономика и жизнь. 2005. № 27. С. 5.

право на обжалование, дает определение предмета обжалования, раскрывает сущность понятий «решение», «действие», «бездействие» (п. 2 ст. 36). Решение квалифицируется как правовой акт компетентного органа или его должностного лица, выраженный в приказе, требовании или распоряжении; действие как совокупность мероприятий органов власти, связанных с фактическим воздействием на какой-либо объект. Это может быть перемещение, уничтожение, воспрепятствование перемещению, трансформация объектов и воспрепятствование таковой, опечатывание объектов. Действие может быть квалифицировано как таковое при воздействии на личность субъекта: психику, тело, сознание¹. Бездействие таможенных органов характеризуется невыполнением обязательств по принятию решений или определенных процедур.

Согласно статье 33 Конституции РФ российские граждане могут коллективно, индивидуально и лично обращаться с жалобами в органы государственного управления и местного самоуправления.

Жалоба может быть индивидуальной или коллективной, может направляться во все государственные органы, а также органы местного самоуправления. В соответствии с Федеральным законом № 311 «О таможенном регулировании» жалобу можно подать во все правоохранительные инстанции одновременно или по прошествии какого-либо времени (п. 1 ст. 37). В законе оговаривается организационный порядок и процедура подачи жалобы, сроки подачи и рассмотрения жалобы (ст. 38)².

По форме жалоба подается в письменном виде, подписывается собственноручно лицом, чьи права, по его мнению, были нарушены. Если по каким-либо причинам жалоба не может быть подана этим лицом, то

¹ Зеленцов А.Б. Указ.соч. С. 496.

² Статья 38 Федерального закона № 311 «О таможенном регулировании» гласит: жалоба на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица может быть подана как непосредственно в вышестоящий таможенный орган, так и через таможенный орган, решение, действие (бездействие) которого или должностного лица которого обжалуется.

собирается пакет необходимых документов, подтверждающих полномочия представителя гражданина, и жалоба подается представителем (п. 1 ст. 42).

Законодатель оговаривает норму, в соответствии с которой жалоба заверяется личной подписью, а использование аналогов собственноручной подписи для подписания жалобы не допускается. В Законе прямо оговорены сроки подачи жалобы; предусмотрена статья, регулирующая восстановление срока для обжалования, а также предусмотрены условия приостановления сроков рассмотрения жалобы¹.

Наличие в Федеральном законе № 311 «О таможенном регулировании» норм об обжаловании не исключает применения общих норм об обжаловании.

Так, в таможенно-правовой сфере чаще всего рассматриваются жалобы, связанные со следующими нормами:

О корректировке таможенной стоимости товаров и связанных с ними дополнительных требований к выпуску товаров. Данная норма определена в «Общих положениях о таможенной стоимости» (ст. 64, 66 ТК ТС), в ней указана процедура определения, заявления и контроля таможенной стоимости товаров, ввозимых на таможенную территорию ТС; вывозимых с таможенной территории ТС – нормами государства–члена ТС (п. 1, 5 ст. 64 ТК ТС).

Решение о корректировке заявленной таможенной стоимости товаров принимается таможенным органом при осуществлении контроля таможенной

¹ В соответствии со ст. 40 Федерального закона № 311 «О таможенном регулировании» жалоба на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица может быть подана в течение трех месяцев; в п. 2 ст. 41 раскрывается, что обязательным пунктом включается уважительность причины к пропуску сроков подачи жалобы и отмечается, что восстановление пропущенного срока для обжалования выражается в фактическом принятии к рассмотрению жалобы на решение, действие (бездействие) таможенного органа или его должностного лица; п. 3 ст. 42 оговаривает, что в исключительных случаях, а также при направлении запроса на получение необходимых документов и материалов срок рассмотрения жалобы может быть приостановлен до предоставления лицом таможенных документов и сведений не более, чем на 3 месяца. Если таковые документы не будут предоставлены, решение по жалобе принимается без учета дополнительных документов.

стоимости как до, так и после выпуска товаров, если таможенным органом или декларантом обнаружено, что заявлены недостоверные сведения о таможенной стоимости товаров, в том числе неправильно выбран метод определения таможенной стоимости товаров и (или) определена таможенная стоимость товаров. Принятое таможенным органом решение о корректировке заявленной таможенной стоимости товаров должно содержать обоснование и срок его исполнения (ст. 68 ТК ТС).

О классификации товаров в соответствии с Единой товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности ТС с последующим предъявлением требования о доплате таможенных платежей. В соответствии с данной нормой, конфликтный вопрос возникает между таможенными органами и участниками ВЭД по вопросам классификации товаров, отмеченных в соответствии с ЕТН ВЭД ТС России, вследствие результатов таможенного контроля.

По содержанию ст. 52 ТК ТС, товары при их таможенном декларировании подлежат классификации по ЕТН ВЭД ТС, проверку правильности классификации товаров осуществляют таможенные органы. В случае выявления неверной классификации товаров таможенный орган самостоятельно осуществляет классификацию товаров и принимает решение по классификации товаров по форме, определенной законодательством государств–членов ТС.

О производстве действия по изъятию товаров или их аресту в ходе проведения таможенного контроля (п. 1 ст. 168 Федерального закона № 311 «О таможенном регулировании»)¹.

При квалификации данного правонарушения подготавливается мотивированное постановление начальника либо уполномоченного

¹ См., например: если при осуществлении таможенного контроля выявлены факты незаконного ввоза товаров на таможенную территорию России или факты нарушения применения таможенных процедур, то такие товары подлежат изъятию и рассматриваются как находящиеся под таможенным контролем.

начальником должностного лица таможенного органа. Изъятие производится в присутствии лица, у которого обнаружены такие товары, или его представителя. Для осуществления процедуры изъятия приглашаются двое понятых (п. 2 ст. 168 Федерального закона 311).

О действиях, связанных с возбуждением дела об административном правонарушении и применением мер административного принуждения.

Вследствие высокого процента судебных решений, принятых по жалобам не пользу таможенных органов, процедура обжалования должна быть максимально информативна. В настоящее время простое рассмотрение жалобы и вынесение по ней решения не удовлетворяет ни таможенные органы, ни лицо, подавшее жалобу. Необходимо проанализировать причины и условия, вследствие которых граждане обращаются с жалобами. Результативность такого инструмента, как рассмотрение жалоб, зависит от возможностей проведения мониторинга таможенных органов, анализа представленных жалоб, отслеживания решений, выносимых по жалобам, которые не менее важны, чем анализ судебной практики. С этой целью должен проводиться анализ первично и повторно поступивших жалоб. Основным документом в данном случае может выступать схема поступивших жалоб, где неудовлетворительное решение по ним будет расцениваться как неблагоприятное положение дел в определенном таможенном органе или в какой-либо сфере деятельности.

Заметим также, что действующие общие нормы о порядке производства по административно-правовым жалобам не обеспечивают в полном объеме решение административно-правовых споров, возникающих из таможенных правоотношений. Это осложняет процедуру обращения в суд, финансово обременяет субъектов таможенных правоотношений (оплата госпошлины и др.), а также влечет неполноту разрешения споров. В связи с этим необходимым является совершенствование системы досудебного порядка обжалования споров в таможенной сфере. Это позволит упростить и

ускорить процедуру обжалования, сократить экономические и временные затраты на обжалование; повысит авторитет таможенных органов; снизит чрезмерную нагрузку на судебные органы за счет уменьшения количества рассматриваемых дел, а также сформировать качественно новые отношения между представителями власти и невластными субъектами. По определению Е.В. Давыдовой, такой подход может рассматриваться как стадия предварительного рассмотрения дела¹. Как отмечает О.В. Гречкина, подобное положение позволит в дальнейшем правильно подготовиться к судебному рассмотрению спора и определить позицию вышестоящего таможенного органа².

Досудебный порядок регламентируется общими нормами административного, административно-процессуального права и специальными нормами таможенного права. Разработанный с учетом всех норм досудебный порядок позволяет провести данные действия качественно и эффективно, позволяет участникам данных правоотношений оперативно реагировать на заявленные требования.

О.В. Гречкина предлагает разработать и ввести квазисудебную административную юрисдикцию параллельно с административной судебной юрисдикцией. Квазисудебная юрисдикция должна предполагать ее судебную форму, в связи чем административная судебная юрисдикция будет выступать по отношению к квазисудебной юрисдикции формой продвижения административного дела в целях обеспечения свобод и законных интересов граждан³.

Разделяя данную точку зрения, отметим, что и в настоящий момент сохраняются проблемы в реализации юрисдикционных полномочий

¹ Давыдова Е. В. Досудебный порядок обжалования решений, действий (бездействия) таможенных органов и их должностных лиц: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 8.

² Гречкина О.В. Административно-юрисдикционная политика таможенных органов Российской Федерации // Аналитический вестник. Вып. 21. Сер.: Государственное строительство и конституционные права граждан. М., 2010.

³ Гречкина О.В. Указ. соч. С. 6.

таможенных органов Российской Федерации. Это обусловливается полномочиями таможенных органов как субъектов административной юрисдикции. Хотя часть субъектов (подразделений, должностных лиц) занимаются повседневной административной юрисдикцией, организационно это никак не выделено, рамки административной юрисдикции четко не определены в штатном расписании таможенных органов, их функции при осуществлении юрисдикционных полномочий не отличаются четкостью процедурной регламентации.

Многоуровневый состав, многоаспектность целей, задач, деятельности таможенных органов фактически отодвигают на второй план юрисдикционную деятельность. Причина такого состояния, по нашему мнению, заключается в том, что правоохранительные (юрисдикционные) полномочия не являются главными. До сих пор основными полномочиями таможенных органов называются фискальные. Между тем реализация фискальных полномочий порождает реализацию правоохранительных (юрисдикционных) полномочий путем применения специальных юридических мер воздействия, в соответствии с нормами таможенного законодательства. Осуществление данных полномочий опосредовано целями защиты национальных и экономических интересов.

В продолжение отметим, что хотя вступление в силу КоАП РФ и обусловило переход таможенной системы к новому юрисдикционному типу, необходимого качества разрешения юридических споров в таможенной сфере, как показал опыт правоприменительной практики, так и не достигнуто.

Наиболее объемным и юридически оформленным видом административно-юрисдикционной деятельности, осуществляемой таможенными органами и их должностными лицами является производство по делам об административных правонарушениях, выступающее как институт административного права. В задачи данного производства входит

выявление причин, способствующих совершению административного правонарушения, своевременное и объективное определение обстоятельств правонарушения, квалификация его в соответствии с законом, обязательность исполнения вынесенного решения.

Основным правовым актом, регулирующим отношения в вышеназванной сфере деятельности, является КоАП РФ, разработанный на основании и во исполнение Конституции РФ, норм международного права и международных договоров РФ. Наряду с КоАП РФ в государствах-членах ТС действует ТК ТС (п. 89 ч. 1 ст. 6 ТК ТС), по некоторым вопросам могут приниматься федеральные законы, постановления Правительства РФ, указы и распоряжения Президента РФ, также нормами уточняющего характера могут служить ведомственные нормативные акты таможенных органов. Очевидна связь производства по делам об административных правонарушениях с гражданским и арбитражным процессуальным правом (с целью пересмотра постановлений или решений, или при исполнении имущественных наказаний).

Общим признаком для всех правонарушений в сфере таможенного дела является противоправный характер, посягательство на те отношения, которые урегулированы нормами таможенного законодательства.

Юрисдикционные полномочия таможенных органов распространяются не только на составление протоколов по нарушениям таможенных правил (гл. 16 КоАП РФ), но и на правонарушения в предпринимательстве, в сфере финансовой деятельности, налогов и сборов, охраны собственности и др.¹ Необходимо заметить, что увеличение количества составов нарушений таможенных правил не повлекло принципа защищенности таможенных норм.

¹ Таможенные органы вправе возбуждать дела и осуществлять административное производство по правонарушениям, предусмотренным ст. 6.15, 6.16, ч. 1 ст. 7.12, ст. 11.14, 11.15, 14.10, 14.50, ч. 1 ст. 15.6, ч. 2 ст. 15.7, ст. 15.8, 15.9, ч. 2 ст. 16.1, ч. 1 ст. 19.4, ч. 1 ст. 19.5, ст. 19.6, 19.7, 19.26, ч. 2 ст. 20.23 КоАП РФ, а также рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1, 3 и 4 ст. 16.1, ст. 16.2–16.24 КоАП РФ.

Наоборот, в практике деятельности таможенных органов значительно снизилось число деяний, квалифицируемых по статьям гл. 16 КоАП РФ. Кроме того, стало понятным, что переходные процессы по квалификации нарушений в административном праве недостаточно урегулированы нормами КоАП РФ.

Ниже приведем анализ административных правонарушений, зарегистрированных Алтайской таможней в период 2005–2013 гг. (в соответствии с ТК ТС):

Незаконное перемещение через таможенную границу Таможенного союза товаров и (или) транспортных средств международной перевозки (ст. 16.1 КоАП РФ).

Отношения по поводу определения незаконного перемещения товаров и транспортных средств регулируются подп. 20 п. 1 ст. 4 ТК ТС¹. Однако в контексте рассматриваемого правонарушения незаконным следует признавать только перемещение, сопряженное с совершением одного из указанных в ст. 16.1 КоАП РФ действий, которые действительно различаются способом противоправного перемещения. В данной категории дел, по данным Алтайской таможни, существенная доля принадлежит правонарушениям, связанным с сообщением таможенному органу недостоверных сведений (ч. 3 ст. 16.1 КоАП РФ) – 27,6% от общего количества зарегистрированных дел. Часть 3 ст. 16.1 КоАП РФ регулирует ответственность участников ВЭД за предоставление в таможенные органы недостоверных сведений путем представления поддельных документов или

¹ См., например: Под незаконным перемещением товаров и понимается перемещение товаров через таможенную границу вне установленных мест или в неустановленное время работы таможенных органов в этих местах, либо с сокрытием от таможенного контроля, либо с недекларированием или недостоверным декларированием товаров, либо с использованием документов, содержащих недостоверные сведения о товарах и (или) с использованием поддельных либо относящихся к другим товарам средств идентификации, а равно покушение на такое перемещение.

средств идентификации, а равно за другие противоправные деяния, квалифицированные по указанной статье.

Данное правонарушение влечет наложение административного штрафа: на граждан – в размере от 1 тысячи до 2,5 тысяч рублей с конфискацией товаров, явившихся предметами административного правонарушения, или без таковой либо конфискацию предметов административного правонарушения; на должностных лиц – от 5 тысяч до 10 тысяч рублей; на юридических лиц – от 50 тысяч до 100 тысяч рублей с конфискацией товаров, явившихся предметами административного правонарушения, или без таковой либо конфискацию предметов административного правонарушения.

Недекларирование либо недостоверное декларирование товаров и (или) транспортных средств (ст. 16.2 КоАП РФ). Доля дел, возбужденных Алтайской таможней по данной статье, составляет 32,9 %. В случаях недекларирования либо недостоверного декларирования товаров действует норма по ч. 1 ст. 16.2 КоАП РФ, где данное деяние квалифицируется как невыполнение обязанности по декларированию товаров в установленной форме. Вследствие противоправных действий, имеющих место при недостоверном декларировании сведений о товаре, его наименовании, квалификации и классификации по выпуску товаров с целью освобождения от уплаты таможенных пошлин или для занижения таможенной стоимости действует норма ч. 2 ст. 16.2 КоАП РФ. Часть 3 указанной статьи вступает в силу при предоставлении недействительных сведений, если таковые служат основанием для несоблюдения правил международных договоров государств-членов ТС.

Нарушение режима зоны таможенного контроля (ст. 16.5 КоАП РФ). Доля дел, квалифицированных данной статьей, составляет 5,3 %. По данной статье предусматривается ответственность для граждан или должностных лиц в виде предупреждения либо административного штрафа (на граждан –

от 300 до 500 рублей; на должностных лиц – от 500 до 1 тысячи рублей; на юридических лиц – от 5 тысяч до 10 тысяч рублей).

Нарушение сроков временного хранения товаров (ст. 16.16 КоАП РФ).

Данная норма применяется, в основном, в отношении физических лиц, перемещающих товары через таможенную границу железнодорожным транспортом. Доля указанных дел об АП в общей массе составила 6,54 %. Положения ст. 16.16 КоАП РФ не действуют во всех случаях изъятия товаров по официальным поводам¹.

Согласно статье 171 ТК ТС срок временного хранения товаров составляет два месяца, но может быть продлен еще на два месяца, в случае подтверждения объективной необходимости заинтересованным лицом. Регламентации по товарам, запрещенным к ввозу и не вывезенным с российской таможенной территории, регулируются ст. 152, 167 ТК ТС. Нарушение сроков временного хранения товаров влечет наложение административного штрафа: на граждан – в размере от 1,5 тысяч до 2,5 тысяч рублей; на должностных лиц – от 10 тысяч до 20 тысяч рублей; на юридических лиц – от 50 тысяч до 100 тысяч рублей с конфискацией товаров, явившихся предметами административного правонарушения, или без таковой.

Невывоз с таможенной территории ТС физическими лицами временно ввезенных товаров и (или) транспортных средств в установленные сроки временного ввоза (ч. 1 ст. 16.18 КоАП РФ)². В отчетном периоде возбуждено

¹ В соответствии со ст. 167 ТК ТС временное хранение товаров представляет собой таможенную процедуру, при которой иностранные товары хранятся без уплаты таможенных пошлин, налогов и без применения к ним ограничений, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, до их выпуска в соответствии с определенным таможенным режимом либо до помещения под иную таможенную процедуру (к примеру, процедуру внутреннего таможенного транзита).

² См., например: ч. 1 ст. 16.18 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность, которая влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 1,5 тысячи до 2,5 тысяч рублей с конфискацией товаров и (или) транспортных средств, явившихся предметами административного правонарушения, или без таковой либо конфискацию предметов административного правонарушения.

5,95% от общего количества дел. Совершенным и законченным юридически правонарушение считается по окончании срока временного ввоза. Обязанность обратного вывоза определена ст. 358 ТК ТС. Сроки такого вывоза регулируются специальными основаниями, дающими лицу право обращаться в таможенные органы с заявлением об их продлении в зависимости от продолжительности нахождения данного лица на территории России, но в пределах сроков, определяемых Правительством РФ. Нарушение данной нормы налагает ответственность на российских граждан, зарегистрированных на территории иностранного государства.

Незаконное использование товарного знака (ст. 14.10 КоАП РФ) – 3,45% дел. Данное правонарушение влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 1,5 тысяч до 2 тысяч рублей. На должностных лиц накладывается административный штраф в размере от 10 тысяч до 20 тысяч рублей; на юридических лиц – от 30 тысяч до 40 тысяч рублей. Указанная статья предусматривает изъятие предметов.

Доля дел, квалифицированных по ст. 15.25 КоАП РФ (нарушение валютного законодательства и актов органов валютного регулирования) составила 3,93%. Преобладающая часть правонарушений квалифицирована по ч. 4 ст. 15.25 КоАП РФ¹. За данное правонарушение предусмотрен административный штраф; если имеет место просрочка уплаты штрафа, то за каждый день просрочки платежа предусмотрены дополнительные проценты.

Несоблюдение порядка таможенного транзита (ст. 16.10 КоАП РФ). По данному показателю количество дел составляет 3,9%. Регулирование правоотношений в данной сфере определено ст. 219 ТК ТС¹. Специальным признаком в статье является нарушение маршрута, сроков доставки, перевозки. Здесь субъектом рассматриваемого правонарушения выступает

¹ См., например: конкретные сроки перевозки и доставки регулируются Приказом ГТК России от 8 сентября 2003 г. № 973 (в ред. от 2 июня 2011 г.) «Об утверждении Инструкции о совершении таможенных операций при внутреннем и международном таможенном транзите» // Рос. газета. 2003. № 241. - ноябрь.

перевозчик или уполномоченный экономический оператор, хотя как по содержанию п. 2 ст. 217 ТК ТС таможенные органы не имеют права определять маршрут доставки товаров. А таможенный перевозчик несет ответственность за нарушение и несоблюдение маршрута перевозки.

Несоблюдение перевозчиком установленного таможенным органом срока таможенного транзита или определенного таможенным органом маршрута перевозки товаров, а равно доставка товаров в зону таможенного контроля, отличную от определенной таможенным органом в качестве места доставки, влечет ответственность в виде предупреждения или наложения административного штрафа: на граждан – в размере от трехсот до пятисот рублей; на должностных лиц – от пятисот до одной тысячи рублей; на юридических лиц – от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

По данным основных результатов оперативно-служебной деятельности Алтайской таможни среди выявленных правонарушений (60,49%) наибольшее количество относится к правонарушениям, регулируемым ст.ст. 16.1, 16.2 КоАП РФ. Также, за последние два года имеет место активизация правонарушений по статье 16.24 (незаконные операции с транспортными средствами), по данной статье в Алтайской таможне зарегистрировано в 2013 и 2014 гг. 33 и 54 случаев соответственно, с тенденцией к увеличению.

Таможенные органы России рассматривают все дела о нарушении таможенных правил, за исключением дел, относящихся к исключительной компетенции суда.

В заключение параграфа отметим, что вне зависимости от наличия или отсутствия в административной юрисдикции ее составляющих производств, каждый вид производств представляет собой деятельность, проходящую определенные стадии, логически следующие одна за другой, этапы, в пределах которых законодательством предусмотрено совершение процессуальных действий. Количество стадий, их содержание, последовательность специфичны для каждого вида производства.

Главная особенность административной юрисдикции состоит в том, что это не любая властная деятельность, а исключительно юридическая – как по содержанию, так и по своей цели и результатам. Смысл административной юрисдикции – в достижении предусмотренного законом юридического результата. Отметим, что реализация фискальных полномочий порождает правоохранительные и опосредована целями защиты национальных экономических интересов, обеспечением экономической безопасности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В современных условиях, по мере расширения и углубления внешнеэкономических связей с другими странами и вступлением России в ВТО необходима модернизация всех сторон жизни российского общества, теоретическое осмысление роли Российского государства как объединяющей социальной структуры, способной обеспечить и общенациональные интересы, и суверенные права отдельных субъектов.

В Стратегии национальной безопасности национальные интересы рассматриваются как совокупность внутренних и внешних потребностей государства в обеспечении защищенности и устойчивого развития личности, общества и государства. Реализация национальных интересов предполагает устойчиво развитие экономики. Чем более устойчива экономика, тем выше оценка ее безопасности. И наоборот, если экономика не развивается, то у нее резко сокращаются возможность выживания, сопротивляемость и приспособляемость к опасности. В связи с этим экономическая безопасность государства рассматривается как неотъемлемая составная часть национальной безопасности. Защищенность национальных интересов обеспечивается готовностью и способностью институтов власти создавать механизмы реализации и защиты национальных интересов развития экономики, поддержания социально-экономической и политической стабильности общества.

Проведенное исследование теоретико-правовых основ обеспечения экономической безопасности позволило проанализировать различные подходы авторов и законодателя к понятиям «экономическая безопасность», «обеспечение экономической безопасности» и выработать авторское понимание данных понятий.

Установлено, что экономическая безопасность – это вид национальной безопасности, представляющий собой состояние защищенности личности,

общества, государства и основных элементов экономической системы от внутренних и внешних негативных факторов, достигаемое силами и средствами государства, в соответствии с законодательством, регулирующим экономические отношения.

Под обеспечением экономической безопасности следует понимать урегулированную нормативными правовыми актами деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленную на достижение состояния защищенности личности, общества, государства и основных элементов экономической системы от внутренних и внешних негативных факторов с целью их упреждения и нейтрализации.

Определение понятий «экономическая безопасность», «обеспечение экономической безопасности» имеет исключительное значение, так как:

- снимает неопределенность в вопросах выработки механизма обеспечения экономической безопасности и применения мер по ее защите;
- является видом национальной безопасности и служит основой для других видов безопасности;
- позволяет разработать превентивные меры по ее защите; разработать основные направления деятельности органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности; выделить субъекты обеспечения безопасности;
- дает возможность разработать специальные показатели-индикаторы, которые будут показывать возможность наступления угрозы, их учет позволит своевременно применить комплекс мер по предотвращению угроз;
- позволяет разработать таможенную политику, отвечающую современным реалиям.

Проанализировано, что таможенная политика не может рассматриваться вне экономической, социальной, политико-правовой, международной, технологической систем государства. По своей сути таможенная политика является правоохранительной, защищая интересы

государства, хозяйствующих субъектов и граждан, и регулятивной, так как направлена на формирование и поддержание сбалансированного экономического, финансово-хозяйственного поля за счет установления системы таможенных тарифов. При ее реализации осуществляется защита государственных интересов в сфере экономики через механизм таможенно-тарифного регулирования, товарообмена на таможенной территории; участие в реализации торгово-политических задач по защите внутреннего рынка; стимулирование развития отечественной экономики.

На этой основе формулируется авторское определение таможенной политики, которая определяется как система мер, осуществляемых уполномоченными органами государственной власти, направленных на реализацию экономической политики государства методами и средствами таможенного регулирования с целью обеспечения экономической безопасности Российской Федерации.

Доказано, что угрозы экономической безопасности представляют наиболее конкретную и непосредственную форму опасности для кого-либо или чего-либо. В таможенной сфере они чаще всего несут деструктивный характер, подрывают национальные интересы и отрицательно влияют на проводимую государством таможенную политику. Проанализировано, что в таможенной сфере наиболее опасными угрозами являются: несовершенство таможенно-тарифной политики (таможенно-тарифного механизма), приоритет фискальной функции в ущерб административной и правоохранительной функции; коррупция и коррупционное поведение в таможенных органах; проблема взаимодействия таможенных и иных органов исполнительной власти при осуществлении таможенного контроля; несовершенство таможенного законодательства в условиях действия ТС, ЕЭП, ЕТТ; недостаточность материально-технической базы.

Определение и анализ основных угроз в таможенной сфере будет способствовать разработке соответствующих рекомендаций по

совершенствованию законодательства, касающихся неотложных стратегических мер в области обеспечения экономической безопасности, позволит выработать специальные формы и методы по предупреждению и ликвидации опасности в таможенной сфере.

Обоснована необходимость принятия Концепции таможенной политики Российской Федерации как документа стратегического планирования, содержащего систему взглядов об основных направлениях развития системы обеспечения экономической безопасности, включая механизмы разработки и реализации федеральных государственных программ экономического развития Российской Федерации.

Принятие Концепции таможенной политики будет служить ориентиром, организующим началом для органов государственной власти, участвующих в обеспечении безопасности в сфере экономики, а также придаст юридическую завершенность самому процессу формирования экономической политики государства. Реализация данной Концепции будет способствовать дальнейшему вовлечению государства в процесс международной интеграции, социально-экономического развития, направленный на инновационное обновление, повышение конкурентоспособности российской экономики на мировом рынке.

Аргументировано, что в условиях возрастания геополитических рисков формируется новая политико-правовая и экономическая реальность, где экономическая безопасность поднимается на новый правовой уровень и, выполняя защитную функцию по сохранению суверенитета, переходит в разряд приоритетных задач государства. Это предопределяет повышение статуса экономической безопасности до уровня объекта с самостоятельным правовым регулированием в системе национальной безопасности России.

Обоснована необходимость принятия федерального закона об экономической безопасности Российской Федерации, предложен проект его структуры, в рамках которого отражены основные понятия, принципы, силы,

средства обеспечения экономической безопасности, организационная система обеспечения экономической безопасности, механизм распределения предметных, функциональных полномочий органов государственного управления, а также набор инструментов, включающих методику оценки рисков и угроз, их идентификацию, диагностику, прогнозирование.

Закон упорядочит деятельность органов государственной власти в области обеспечения экономической безопасности, конкретизирует содержание деятельности с распределением предметных, функциональных полномочий между компетентными органами, снимет функциональную нагрузку и переизбыточность полномочий с других структурных подразделений.

Установлено, что имеет место отсутствие концептуального подхода к определению исполнительных полномочий по взаимодействию между линейно-функциональными подразделениями таможенных органов, что влияет на полноту получения и своевременность обработки оперативно значимой информации, снижает результативность и адекватность применяемых мер, направленных на пресечение таможенных правонарушений и, негативно влияет на обеспечение экономической безопасности.

В целях формирования единого механизма получения, систематизации, обработки полученных данных, улучшения взаимодействия указанных структурных подразделений, предлагается перераспределить и нормативно закрепить границы полномочий линейно-функциональных подразделений таможенных органов. На основе четкого разграничения полномочий, разработать методику координации и взаимодействия функциональных подразделений, конкретизировав состав субъектов, уполномоченных на осуществление управленческих функций для оценки оперативно значимой информации.

Обоснован вывод о необходимости создания в структуре ФТС России управления по обеспечению экономической безопасности, возложив на него полномочия по предупреждению и ликвидации угроз, рисков экономической безопасности; сбору, обобщению, анализу информации показателей-индикаторов угроз и рисков экономической безопасности; по установлению пороговых показателей и допустимых границ угроз и рисков, подготовке предложений с целью осуществления системы мер по их противодействию и устранению.

В диссертации проанализированы два вида производств: производство по административно-правовым жалобам и производство по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела.

Наиболее частым предметом обжалования в таможенной сфере являются решения или действия таможенных органов по следующим вопросам: о корректировке таможенной стоимости товаров и связанные с ними дополнительные требования к выпуску товаров; о классификации товаров в соответствии с ЕТН ВЭД ТС с последующим выставлением требования о доплате таможенных платежей; действия, связанные с изъятием товаров или их арестом в ходе проведения таможенного контроля и действия, связанные с применением мер административного принуждения в связи с возбуждением дела об административном правонарушении.

Делается вывод о том, что действующие общие нормы о порядке производства по административно-правовым жалобам не обеспечивают в полном объеме решение административно-правовых споров, возникающих из таможенных правоотношений. Это осложняет процедуру обращения в суд, финансово обременяет субъектов таможенных правоотношений, а также влечет неполноту разрешения споров.

В связи с этим необходимым является совершенствование системы досудебного порядка обжалования споров, вытекающих из таможенных отношений. Это позволит упростить и ускорить процедуру обжалования,

сократить экономические и временные затраты на обжалование; повысит авторитет таможенных органов; снизит чрезмерную нагрузку на суды за счет уменьшения количества рассматриваемых дел.

В настоящее время остается высоким процент судебных решений по жалобам, принятых не в пользу таможенных органов. Для решения данной проблемы необходимо выявлять причины жалоб, условия их возникновения. Целесообразно составить схему поступивших жалоб для отслеживания принятых решений ФТС России и РТУ. Работа с жалобами будет способствовать более эффективному контролю над деятельностью таможенных органов, восстановлению доверия к таможенным органам, борьбе с волокитой и бюрократизмом.

По данным основных результатов оперативно-служебной деятельности Алтайской таможни среди выявленных (60,49%) правонарушений являются наиболее опасными правонарушения, регулируемые ст.ст. 16.1, 16.2 КоАП РФ. За последние два года имеет место активизация правонарушений по статье 16.24 (незаконные операции с транспортными средствами) по данной статье в Алтайской таможне зарегистрировано в 2013 и 2014 гг. 33 и 54 случаев соответственно, с тенденцией к увеличению.

Отметим, что смысл административной юрисдикции – в достижении предусмотренного законом юридического результата. Для упреждения административных правонарушений в таможенной сфере требуется дальнейшее совершенствование единой телекоммуникационной сети, позволяющей таможенным органам в режиме реального времени проводить не только мониторинг движения груза, но и активно взаимодействовать с органами государственной власти и коллегами по борьбе с административными правонарушениями. Такое положение позволит контролировать ситуацию в целом по России, иметь доступ к таможенной базе данных, оперативно использовать информацию и передавать ее в компетентные органы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993) // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1).
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 31 июля 1998 № 146-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3824.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 05 августа 2000 № 117-ФЗ. // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.
7. Закон РСФСР от 21 марта 1991 №943-1 О государственной налоговой службе РСФСР // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 11.04.1991, № 15. Ст. 492.
8. Закон РСФСР от 19 декабря 1991года №2060-1 Об охране окружающей природной среды // «Ведомости СНД и ВС РФ», 05.03.1992, № 10. Ст. 457.
9. Закон РФ от 07 февраля 1992 № 2300-1 (ред. от 18.07.2011) О защите прав потребителей. // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140.
- 10.Федеральный закон РФ от 17 декабря 1992 №4121-1 Об административной ответственности предприятий, учреждений, организаций и объединений за правонарушения в области строительства. // Ведомости СНД и ВС РФ, 14.01.1993, № 2. Ст. 58.
- 11.Федеральный закон РФ от 21 декабря 1994 №69-ФЗ О противопожарной безопасности. // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

12. Федеральный закон РФ от 24 ноября 1995 года №181-ФЗ О социальной защите инвалидов в Российской Федерации // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563. Федеральный закон РФ от 12 января 1995 года №5-ФЗ О ветеранах. // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168.
13. Федеральный закон от 22 ноября 1995г. №171-ФЗ О государственном регулировании производства этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции // Российская газета, № 231, 22.11.1995.
14. Федеральный закон от 8 августа 2001 №129-ФЗ О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. // СЗ РФ. 2001. № 33 (часть I). Ст. 3431.
15. Федеральный закон от 4 мая 2011 №99-ФЗ О лицензировании отдельных видов деятельности. // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.
16. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ О техническом регулировании. // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.
17. Федеральный закон от 08.12.2003 № 162-ФЗ О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации. // СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4848.
18. Федеральный закон от 7 марта 2005 г. №11-ФЗ Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе. // СЗ РФ. 2005. № 10. Ст. 759.

2. Материалы правоприменительной практики

1. По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 333.40 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Встреча»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 мая 2013 г. № 11-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 22. Ст. 2862.

2. Об оставлении без изменения решения Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 27.08.2012, которым признан недействующим пункт 1 Указа Президента Республики Саха (Якутия) от 21.09.2010 № 265 «О мерах по профилактике алкоголизма в Республике Саха (Якутия)» (в ред. указа Президента Республики Саха (Якутия) от 21 мая 2012 г. № 1426) : определение Верховного Суда Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 74-АПГ12-19 // СПС «Консультант Плюс».
3. Об отмене решения Липецкого областного суда от 21 августа 2012 г. и удовлетворении заявления о признании недействующим постановления администрации Липецкой области от 2 мая 2012 г. № 156 «О регулировании оборота алкогольной продукции на территории Липецкой области» (в ред. постановления администрации Липецкой области от 1 июня 2012 г. № 208): определение Верховного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2012 г. № 77-АПГ12-2 // СПС «Консультант Плюс».
4. Об оставлении без изменения решения Архангельского областного суда от 07.08.2012, которым частично удовлетворено заявление о признании недействующими пунктов 2 и 3 ст. 7 Областного закона Архангельской области от 28.06.2010 N 182-14-ОЗ «О реализации государственных полномочий Архангельской области в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», Областного закона Архангельской области от 04.06.2012 N 487-31-ОЗ: определение Верховного Суда Российской Федерации от 21 ноября 2012 г. №1-АПГ12-14 // СПС «Консультант Плюс».
5. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26 августа 2015 г. № 305-КГ15-6617 по делу № А40-77334/2014 // СПС «Консультант Плюс».

6. О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»: постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11 июля 2014 г. № 47 // СПС «Консультант Плюс».

3. Научная и учебная литература

1. Административная ответственность в СССР / Под. ред. В. М. Манохина, Ю.С. Адушкина. Саратов, 1988. 167 с.
2. Административное право России. Учебник. Часть III. Административная юрисдикция / Под ред. А.П. Коренева, В.Я. Кикотя. М.: Московский университет МВД России, ЦЮЛ «Щит», 2002. 302 с.
3. Административное право: Учебник / под ред. Л.Л. Попова. М.: Юрист, 2005. 703 с.
4. Административное право под ред. Попова Л.Л., Студеникиной М.С. М.: Норма, 2008. 992 с.
5. Агапов А.Б. Административная ответственность. М.: Норма, 2006. 251 с.
6. Агеева Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении (Социально правовой аспект).- Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1990. 144 с.
7. Алексеев С.С. Общая теории права. М.: Юрид. лит., 1981. Т.1. 361с.
Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР. Саратов: Из-во Сарат. ун-та, 1986. 125 с.
8. Базылев Б.Т. Юридическая ответственность (теоретические вопросы). Красноярск.1985. 125 с.
9. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск: Из-во Урал. ун-та, 1989. 204 с.

- 10.Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учеб. для вузов. М. Норма, 2005. 800 с.
- 11.Бахрах Д.Н. Административная ответственность: Учеб. Пособие. М.: Юстицинформ, 1999. 42 с.
- 12.Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). - Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1970. 252 с.
- 13.Гущина К.О. Права потребителей при покупке товаров и оказании услуг: практическое пособие. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2008. 212 с.
- 14.Зражевская Т.Д. Ответственность по советскому государственному праву. Воронеж, из-во Воронежского ун-та.1980. 158 с.
- 15.Зырянов С.М. Административная ответственность в системе публично – правовой ответственности. // Журнал российского права, 2014. № 1. С. 33-38.
- 16.Иоффе О.С. Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР. Саратов: Из-во Сарат. ун-та, 1986. 128 с.
- 17.Каплунов А.И. О классификации мер государственного принуждения // Государство и право. 2006. № 3. С. 64-68.
- 18.Карпушин М.П., Курляндский В.И. Уголовная ответственность и состав преступления. М.: Юрид. лит., 1974. 232 с.
- 19.Кирилловых А.А. «Защита прав потребителей: вопросы правового регулирования». М.: Деловой двор, 2012. 239 с.
- 20.Колесниченко Ю.Ю. Некоторые аспекты вины юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности // Журнал российского права. - 2003. - №1.
- 21.Колесниченко Ю.Ю. Административная ответственность юридических лиц: понятие и признаки // труды МГЮА: Сб. статей. Вып.5. М.: Право, 1999. 133 с.

- 22.Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под. ред. Салищевой Н.Г. М., 2011. 1296 с.
- 23.Комментарий КоАП РФ / Под. ред. Ренова Э.Н. М.: Норма, 2002. 926 с.
- 24.Комментарий к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях / Под ред. Веремеенко И.И., Салищева Н.Г., Студеникиной М.С. М.: Право, 1999. 912 с.
- 25.Котельникова Е.А. Административное право: Учеб. пособие. Ростов на Дону, 2-е изд., доп. и перераб. Ростов-на-Дону: Феникс, 2003 . 320 с.
- 26.Корнеева Л.М. Привлечение к уголовной ответственности. Законность и обоснованность. М.: Юрид. лит., 1971. 136 с.
- 27.Косякова Н.И. Государственное предприятие / Правовое положение коммерческой организации: Учеб. и научно-практич. пособие / Отв. ред. проф. Ю.А. Тихомиров. М.: Логос, 2001. 235 с.
- 28.Кратенко М.В. Оспаривание невыгодных условий договора // Арбитражная практика. 2006. № 10. С. 10-18.
- 29.Кузьмичева Г.А., Калинина Л.А Административная ответственность. М.: Юриспруденция, 2000. 464 с.
- 30.Кучинский В.А. Личность, свобода, право. М.: Юрид. лит., 1978. 208 с.
- 31.Кудрявцев В.Н. Закон, поступок, ответственность. М.: Мысль, 1986. 448 с.
- 32.Лейст О.Э. Санкции в советском праве. М.: Госюриздат, 1962. 238 с.
- 33.Максимов И.В. Административные наказания. М.: Норма, 2009. 464 с.
- Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс. - Воронеж, изд-во Воронежского ун-та, 1990. 208 с.
- 34.Минашкин А.В. Проблемы административной ответственности юридических лиц // Журнал российского права. 1998. № 7. С.11-17.
- 35.Мозговой И. Порядок приостановления и аннулирования лицензий // Российская юстиция. 1999. № 6. С. 56-63.
- 36.Науджина Е.В. Права потребителей как объект административно - правовой охраны // Современное право. 2009. № 4. С.87-89.

37. Недбайло П.Е. Система юридических гарантий применения советских правовых норм // Правоведение. 1971. № 3. С. 76-79.
38. Новосёлов В.И. Административная ответственность юридических лиц // Советская юстиция. 1981. № 23. С. 34-41.
39. Носков Б.П., Тимошинин А.В. К вопросу об административной ответственности юридических лиц // Административное право и процесс. 2008. № 6. С. 45-52.
40. Овчарова Е.В. Материально-правовые проблемы административной ответственности юридических лиц // Государство и право. 1998. № 3. С. 55-59.

4. Интернет-ресурсы

1. <http://asozd2.duma.gov.ru> - Официальный сайт Государственной Думы Российской Федерации (дата обращения 30 августа 2017 г.).
2. <http://www.fsrar.ru/> - Официальный сайт Федеральной службы по регулированию алкогольного рынка (дата обращения 30 сентября 2017 г.).
3. http://www.fas.gov.ru/fas-in-press/fas-in-press_32356.html - Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы России (дата обращения 30 сентября 2017 г.).
4. <http://www.economy.gov.ru> - Официальный сайт Минэкономразвития России (дата обращения 30 сентября 2017 г.).
5. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/retail/# - Официальный сайт Росстата (дата обращения 30 сентября 2017 г.).
6. <http://77.rospotrebnadzor.ru/index.php/san-epid/40-2009-08-20-06-08-14/1909-san-epid> - Официальный сайт Роспотребнадзора (дата обращения 30 мая 2017 г.).
7. <http://www.roskazna.ru/federalnogo-byudzheta-rf/> - Официальный сайт Казначейства России (дата обращения 30 сентября 2017 г.).

8. <http://www.ozhegov.org/words/24829.shtml> - Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка (дата обращения 30 сентября 2017 г.).
9. <http://www.cifrra.info> - Сайт Центра исследования федерального и региональных рынков алкоголя "ЦИФРА" (дата обращения 30 октября 2017 г.).
10. <http://www.rg.ru/2014/05/06/paket.html> - Официальный сайт «Российской газеты» (дата обращения 30 сентября 2017 г.).
11. <http://vz.ru/news/2012/4/4/572881.html> - Сайт деловой газеты «Взгляд» (дата обращения 26 апреля 2017 г.).